

# **Die ondersoek na 'n finansieringskrisis by die voorgestelde Suid-Afrikaanse Nasionale Maatskaplike Aftreefonds**

deur  
Frederik Christoffel Roux

*Tesis ingelewer ter gedeeltelike voldoening aan die vereistes vir die  
graad MRek (Belasting) aan die Fakulteit Ekonomiese en  
Bestuurswetenskappe, Universiteit van Stellenbosch*



Studieleier: Prof CJ van Schalkwyk  
Fakulteit Ekonomiese en Bestuurswetenskappe  
Departement Rekeningkunde

Maart 2009

### *Verklaring*

Ek, die ondergetekende, verklaar hiermee dat die werk in hierdie tesis vervat, my eie oorspronklike werk is wat nog nie vantevore in die geheel of gedeeltelik by enige ander universiteit ter verkryging van 'n graad voorgelê is nie.

Handtekening: ..... Datum: .....

## Opsomming

Op 9 Februarie 2007 het President Thabo Mbeki in sy “State of the Nation Address” aangekondig dat voorstelle vir ‘n bydraende verdienste-gebaseerde nasionale maatskaplike aftreefonds as deel van die 2007- begroting voorgelê sal word.

Die raamwerk vir so ‘n nasionale maatskaplike aftreefonds is uiteengesit in ‘n dokument wat gepubliseer is in ‘n geskrif wat deur die Nasionale Tesourie beskikbaar gestel is vir openbare terugvoer.

Hierdie stelsel beoog om deur middel van ‘n verpligte belasting wat maandeliks van lede se salarisse afgetrek sal word, ‘n fonds daar te stel wat ten doel het om ‘n sekere vlak van inkomste ná ‘n lid se aftrede te verseker.

Die aangeleentheid het onlangs dekking in die pers ontvang onder die opskifte “Lede wat nie vroeg genoeg doodgaan nie, kan pensioenfondse knou”, “Aftreefonds-paniek” en “Nasionale fonds straks deur private sektor bestuur, staat gaan nie almal se geld vat”. Uit hierdie artikels kan afgelei word dat die Suid-Afrikaanse publiek bekommerd is oor die vooruitsig dat die regering aangedui het dat hulle voortaan aftreefondse sal bestuur onder die nasionale maatskaplike aftreefonds.

Dit is ‘n welbekende feit dat soortgelyke stelsels in baie ekonomieë wêreldwyd teenwoordig is, en tans onder geweldige finansieringsdruk gebuk gaan.

Hierdie navorsing is onderneem om die Suid-Afrikaanse publiek in staat te stel om ‘n ingeligte besluit te neem oor die risiko van ‘n finansieringskrisis by die voorgestelde Suid-Afrikaanse nasionale maatskaplike aftreefonds deur die volgende te doen:

- Identifisering van die oorsake van finansieringsprobleme by maatskaplike aftreefondse wêreldwyd.
- ‘n Vergelyking te tref tussen die voorgestelde Suid-Afrikaanse nasionale maatskaplike aftreefonds en beter praktyke vir maatskaplike aftreefondse.
- ‘n Oorweging of die bogenoemde oorsake van finansieringsprobleme by maatskaplike aftreefondse wêreldwyd, van toepassing is op die Suid-Afrikaanse situasie.

Die navorsing het op die volgende gedui:

- Die hoofoorsake van finansieringskrisisse by nasionale maatskaplike aftreefondse wêreldwyd is: die teenwoordigheid van finalebydraeskemas, afname in die aftree-ouderdom van die bevolking, die teenwoordigheid van langer lewensverwagtings en die afname in bevolkingsgroei.
- Die voorgestelde Suid-Afrikaanse nasionale maatskaplike aftreefonds is byna identies aan die stelsel van beste praktyke soos voorgelê deur die Wêreldbank. Die feit dat die struktuur van die stelsel gebaseer is op soortgelyke stelsels wat reeds suksesvol geïmplementeer is in die res van die wêreld, behoort die Suid Afrikaanse publiek positief te beïnvloed.
- Die Suid-Afrikaanse nasionale maatskaplike aftreefonds sal nie gebaseer wees op 'n finalebydraeskema nie en sal gevolglik nie blootgestel wees aan die risiko nie. Die fonds sal egter, soortgelyk aan die internasionale situasie, blootgestel wees aan 'n afname in aftree-ouderdom, afname in geboortes en 'n toename in lewensverwagting.

Gebaseer op die bogenoemde bevindinge is dit duidelik dat die Suid-Afrikaanse voorstel vir 'n nasionale maatskaplike aftreefonds, wel blootgestel sal wees aan finansieringsrisiko's. Die skrywer glo egter dat deur die Suid-Afrikaanse voorstel te baseer op die beste praktyke soos uiteengesit deur die Wêreldbank, hierdie risiko's op die mees effektiewe manier gehanteer sal word. Die Suid-Afrikaanse voorstel is dus weens sy samestelling, nie voor sy inwerkingtreding reeds gedoem tot die ontwikkeling van 'n finansieringskrisis nie.

## Summary

On 9 February 2007 President Thabo Mbeki announced in his “State of the Nation Address” that proposals for an earnings-based national social security fund will be tabled as part of the 2007 budget.

The framework for such a national social security fund is documented in a paper released by National Treasury and currently available for public feedback.

The purpose of this system is to establish a fund which will ensure that members retain a certain level of income after retirement. This will be done by way of a compulsory tax, which will be deducted from members’ salaries on a monthly basis.

This matter recently received widespread press coverage under the headlines “Lede wat nie vroeg genoeg doodgaan nie kan pensioenfondse knou”, “Aftreefonds-paniek” en “Nasionale fonds straks deur die private sektor bestuur, staat gaan nie almal se geld vat”. It is clear from these articles that the South African public is concerned about the prospect that the government indicated that they will be managing retirement funds under the national social security fund.

It is also a well-known fact that similar systems worldwide are currently facing major financial pressure.

The purpose of this research was to enable the South African public to make an informed decision regarding the financing risk associated with the proposed South African national social security fund by performing the following steps:

- Identification of the causes of financing problems at social security funds worldwide.
- To compare the proposed South African national social security fund to better practice for social security funds.
- To consider whether the abovementioned causes of financing problems in social security funds worldwide, is also applicable to the South African situation.

The research indicated the following:

- The main causes of financing crises in national social security funds worldwide are: the presence of final contribution schemes, the decline in the retirement age of the population, the presence of longer life expectancy and the decline in the population growth.
- The proposed South African national social security fund is basically identical to the system of best practices as published by the World Bank.
- The South African national social security fund will not follow the system of a final contribution scheme and will therefore not be exposed to the risk associated with these schemes. The fund will, however, in line with the international situation, be exposed to the risks associated with the decline in age of retirement, decline in population growth and an increase in life expectancy.

Based on the findings listed above it is apparent that the South African proposal for a social security fund will be exposed to finance risks. The writer however believes that by basing the proposal on the best practices as set out by the World Bank, these risks will be mitigated in the most effective manner. The South African proposal is therefore, due to its composition, not doomed to the development of a financing crisis before its coming into existence.

## Inhoudsopgawe

Opsomming	ii	
Summary	iv	
1	Inleiding	1
1.1	Die agtergrond en probleemstelling	1
1.2	Belangrikheid en/of die waarde van die navorsing	4
1.3	Doelstellings van die navorsing	11
1.4	Navorsingsontwerp, metode(s) en omvang	11
1.5	Verloop van studie	12
2	Agtergrond tot die verskillende tipes nasionale maatskaplike aftreefondse	13
2.1	Inleiding	13
2.2	Ten volle befondste stelsels	13
2.3	Onbefondste stelsels (“Pay-as-you-go” - (PAYG) stelsels)	13
2.4	Gevolgtrekking	14
3	Identifisering van die oorsake van finansieringsprobleme by nasionale maatskaplike aftreefondse wêreldwyd	15
3.1	Inleiding	15
3.2	Finansieringsprobleme weens die finalebydraeskemas	17
3.3	Finansieringsprobleme weens die afname in die aftree-ouderdom	17
3.4	Finansieringsprobleme weens langer lewensverwagtings en die afname in bevolkingsgroei	19
3.5	Gevolgtrekking	22
4	Identifisering en oorweging van die opsies om ‘n finansieringsprobleem by nasionale maatskaplike aftreefondse wêreldwyd reg te stel	23
4.1	Inleiding	23
4.2	Verhoging van die minimum aftree-ouderdom	23
4.3	Verhoging van die nasionale maatskaplike aftreefonds-belastingkoers	27
4.4	Besnoei voordeelvlak	28
4.5	Gevolgtrekking	28
5	Suid-Afrikaanse maatskaplike sekuriteit	29
5.1	Inleiding	29
5.2	Oorsig van die historiese en huidige stand van maatskaplike sekuriteit in Suid-Afrika	29

5.3	Vergelyking van die huidige situasie van maatskaplike sekuriteit in Suid-Afrika met dié van ander ontwikkelende lande (waar 'n nasionale maatskaplike aftreefonds in plek is)	31
5.4	Oorsig van die voorgestelde Suid-Afrikaanse nasionale maatskaplike aftreefonds	35
5.4.1	Die algemene beginsels van 'n nasionale maatskaplike aftreefonds is:	36
5.4.2	Raamwerk waarop die voorgestelde Suid-Afrikaanse maatskaplike aftreefonds gebou is	36
5.5	Vergelyking van die voorgestelde Suid-Afrikaanse maatskaplike aftreefonds met beste praktyke vir nasionale maatskaplike aftreefondse	44
5.5.1	Die Wêreldbank se beste praktyke vir die ontwerp van 'n nasionale maatskaplike aftreefonds	44
5.5.2	Vergelyking tussen die voorgestelde Suid-Afrikaanse nasionale maatskaplike aftreefonds en die Wêreldbank se voorstel	54
5.6	Gevolgtrekking	58
6	Oorweging of die voorgestelde Suid-Afrikaanse nasionale maatskaplike aftreefonds blootgestel sal wees aan die oorsake van finansieringsprobleme by soortgelyke fondse	59
6.1	Inleiding	59
6.2	Finansieringsprobleme weens die finalebydraeskemas	59
6.3	Finansieringsprobleme weens die afname in die aftree-ouderdom	60
6.4	Finansieringsprobleme weens langer lewensverwagtings en die afname in bevolkingsgroei	61
6.5	Gevolgtrekking	63
7	Gevolgtrekking van navorsingsprobleem	64
8	Bibliografie	66
9	Tabelle	70
10	Figure	77



# **1 Inleiding**

## **1.1 Die agtergrond en probleemstelling**

‘n Nasionale maatskaplike aftreefonds is ‘n stelsel wat inkomste verkry uit belastings gehef op salarisse en lone van werkende landsburgers, om sodoende vir die afgetrede senior burgers van daardie land voordele te kan uitbetaal.

Op 9 Februarie 2007 het President Mbeki in sy “State of the Nation Address” aangekondig dat voorstelle vir ‘n bydraende verdienste-gebaseerde nasionale maatskaplike aftreefonds as deel van die 2007-Begroting voorgelê sal word (Republic of South Africa National Treasury, 2007: 1).

Die hoofvoorstelle om maatskaplike sekuriteit in Suid-Afrika te bevorder, soos uiteengesit in die mees onlangse begrotingsoorsig lui soos volg:

- ‘n verpligte, verdienste-gebaseerde nasionale maatskaplike aftreefondsbelasting

Die doel van hierdie belasting is onder meer die finansiering van aftreefondsbydraes, ‘n verbeterde werkloosheidsversekeringstelsel, doods- en ongeskiktheidsdekking en administrasiekoste

- ‘n loonsubsidie

Die doel van hierdie subsidie is om die koste verbonde aan die nasionale maatskaplike aftreefonds vir laeloonwerknemers, wat deur die werkgever gedra word, te verminder en ook om werkskepping te bevorder

- Administratiewe hervorming

Dit sal die Suid-Afrikaanse inkomstediens in staat stel om rekords van individuele bydraes by te hou en om te verseker dat die nasionale maatskaplike aftreefonds effektief en betroubaar geadministreer word

- Hervorming van die huidige pensioenfondsindustrie

Hierdie industrie moet hervorm word sodat dit steeds bo en behalwe die nasionale maatskaplike aftreefonds sal voortgaan om beroeps- en individuele pensioenfondssopsies te bied.

- Hervorming van die belastingstelsel

Die belastingstelsel sal op so 'n manier verander word dat dit sal dien as 'n insentief vir beleggers om te spaar vir hul aftrede (Republic of South Africa National Treasury, 2007: 4).

'n Selfonderhoudende maatskaplike aftreefonds kan basies op twee maniere gefinansier word: dit kan 'n befondste stelsel of 'n sogenaande “pay-as-you-go” -stelsel wees. In 'n befondste stelsel word die bydraes gebruik om bates aan te koop, wat dan gespaar word om te betaal vir toekomstige voordele. In teenstelling hiermee word bydraes tot 'n “pay-as-you-go”-stelsel onmiddellik gebruik om voordele uit te betaal aan afgetrede begunstigdes. 'n “Pay-as-you-go” -stelsel kan hoër opbrengste as 'n befondste stelsel aan sekere generasies lewer (indien die generasies relatief vroeg aftree nadat die stelsel geïmplementeer is of die voordele verhoog word). 'n Befondste stelsel lewer egter hoër voordele op die lang termyn (Page, 2004: 1).

In beide tipes stelsels moet die huidige waarde van die bydraes oor 'n tydperk, gelyk wees aan die huidige waarde van die uitbetalings. Indien die een generasie meer voordele verkry as die bydraes wat hulle tot die stelsel gemaak het, dan sal daar 'n volgende generasie wees wat minder voordele sal kry as die bydraes wat hulle tot die stelsel gemaak het (Page, 2004: 1).

Die pensioenfondswêreld is egter besig om te verander. Regdeur die ontwikkelde ekonomieë, is openbare en private pensioenfondsskemas blootgestel aan wesenlike uitdagings. Die koste verbonde aan openbare pensioenfondse in ontwikkelde lande en in vele ontwikkelende lande is besig om te styg. Die veroudering van die bevolking en vervroegde aftrede word uitgesonder as van die grootste uitdagings wat maatskaplike aftreefondse se voortbestaan bedreig (Overbye & Kemp, 2004: xvii).

Kommer oor die Suid-Afrikaanse pensioenfondssituasie het onlangs aandag geniet in die dagblad “Die Burger” van 12 Mei 2008, onder die opskif: “Lede wat ‘nie vroeg genoeg doodgaan nie’ kan pensioenfondse in toekoms knou”. Die volgende uittreksel uit die artikel toon aan dat soortgelyk aan die situasie in die res van die wêreld, die huidige Suid-Afrikaanse pensioenfondsstelsel gebuk gaan onder groot druk.

*“Pensioenfondse kan binnekort begin swaarkry omdat hul lede nie “betyds” doodgaan nie. Volgens mnr. John Mauldin, hoof van Millennium Wave Investments in Texas in die VSA, plaas ‘n generasie wat ál langer lewe, druk op dié tipe versekeraars. “Baie mense sal eenvoudig nie genoeg pensioen hê nie aangesien hulle langer leef as wat statisties die vooruitskatting was toe hulle begin werk het. Dit word dus al hoe moeiliker vir versekeraars om te beplan.” Mauldin was een van die sprekers op die konferensie van PSG Konsult by Sun City en het verskeie uitdagings vir die internasionale beleggingsomgewing geïdentifiseer.*

*“Die oudste mens ter wêreld is reeds 150 jaar,” sê Mauldin. “Jy wil beslis nie sy pensioenfonds wees nie, maar jy sal wel graag sy lewensversekeraar wil wees.*

*“Pensioenfondse se jonger kliënte sal eenvoudig langer moet werk om meer te kan spaar aangesien hulle maklik 90 of 100 jaar oud kan word,” sê hy.*

*Volgens Mauldin behoort die probleme met pensioenfondse en annuïteite teen 2015 of 2020 baie sigbaarder te wees. Die probleem sal volgens hom ook nie oral op dieselfde tyd ontstaan nie.*

*“Europa het byvoorbeeld groter probleme en gaan 5 jaar voor die VSA getref word aangesien mense daar vroeër aftree,” sê hy (Die Burger, 2008:1).*

Die navorsingsprobleem wat hieruit voortspruit is of die voorgestelde Suid-Afrikaanse nasionale maatskaplike aftreefonds ook gebuk sal gaan onder soortgelyke finansieringsdruk as die stelsels in ander dele van die wêreld, en of hierdie voorgestelde fonds dus reeds voor sy inwerkingtreding gedoem is tot die ontwikkeling van ’n finansieringsprobleem.

## **1.2 Belangrikheid en/of die waarde van die navorsing**

Tot op hede het Suid-Afrika nie 'n nasionale maatskaplike aftreefonds gehad wat landsburgers verplig het om maandeliks bydraes te maak nie, en is dit aan landsburgers self oorgelaat om vir hulle aftrede voorsiening te maak. Dit het tot gevolg dat Suid-Afrika 'n baie gevorderde en goed gevestigde private aftreefondsindustrie het. Die probleem hiermee is egter dat die meeste Suid-Afrikaners nie genoegsaam vir aftrede spaar nie of deur die loop van hulle werkslewe hul aftreevoordele laat uitbetaal en dit vir ander behoeftes aanwend. Dit is derhalwe van kardinale belang vir 'n ontwikkelende Suid-Afrikaanse ekonomie om voorsiening te maak vir 'n stelsel wat poog om armoede van afgetredenes te verlig (Republic of South Africa National Treasury, 2007: 5-6).

Dit is egter ook 'n welbekende feit dat soortgelyke nasionale maatskaplike aftreefondse in baie lande regoor die wêreld reeds baie jare lank in werking is. In ag genome die tendens van veroudering van die wêreldbevolking het dit onlangs duidelik geword dat hierdie aftreefondse, in die lig van die huidige reëls, nie finansiële volhoubaar is nie (Feldstein & Siebert, 2002: 439).

Dit is uiters belangrik dat Suid-Afrikaanse burgers (wat in die toekoms verplig sal wees om by te dra tot 'n nasionale maatskaplike aftreefonds) die risiko's verbonde aan 'n sukkelende aftreefonds verstaan. Ter verduideliking kan die situasie in Amerika as voorbeeld aangehaal word: “Indien absoluut niks gedoen word om die huidige maatskaplike aftreefonds te verander voordat die trustfondse uitgeput is nie, en huidige ekonomiese en demografiese vooruitskattings akkuraat is, sal voordele gesny moet word met 25% of belasting sal verhoog moet word met 38% beginnende in die laat 2030s. Teen 2075 sal die vermindering van voordele groei tot 33,3% of die belasting sal verhoog moet word tot 50% om die stelsel aan die lewe te hou” (Aaron & Reischauer, 2001: 2).

Dit is dus van kardinale belang om 'n korrelasie te tref tussen die voorgestelde Suid-Afrikaanse nasionale maatskaplike aftreefonds en soortgelyke stelsels in die res van die wêreld sodat:

- Die oorsake van finansieringsprobleme in soortgelyke stelsels wêreldwyd geïdentifiseer kan word en daar verseker kan word dat die Suid-Afrikaanse stelsel nie hierdie metodologieë volg nie;
- Die huidige voorgestelde Suid-Afrikaanse stelsel krities beoordeel kan word gebaseer op vergelykings met die beste praktyke in die res van die wêreld;
- Die Suid-Afrikaanse publiek wat verplig sal word om deel te wees van hierdie stelsel, ingelig sal word oor die risiko van finansieringsprobleme sodat alternatiewe aftreevoorsiening gemaak kan word.

Die voorgestelde nasionale maatskaplike aftreefonds het onlangs baie negatiewe kritiek ontvang in onder meer die Sondagkoerant, Rapport. Die koerant het die volgende artikel, onder die opskif “Aftreefonds-paniek”, gepubliseer (Rapport, 2008).

*“Pensioenfondse en vakbonde word steeds oorval deur paniekerige lede wat hul pensioene te gelde wil maak uit vrees dat die staat beplan om op pensioene beslag te lê.*

*Hulle gebruik ook pensioengeld om hul skuld te delg.*

*Versekerings deur die tesourie en ander owerhede dat daar geen sprake daarvan is dat pensioene in 2010 “genasionaliseer” gaan word nie, het nie die gewenste uitwerking nie.*

*Die pensioen-paniek dui daarop dat die mense die regering nie vertrou nie.*

*Die wantroue word vererger deur die heersende swak ekonomiese toestand, sê mnr. Mike Schussler, hoofekonoom van T-Sec.*

*Hy sê die nuwe ANC-leierskorps behoort in te gryp om die vrese oor die beslaglegging op pensioene te besweer.*

*Kenners reken die vrese word verder aangeblaas deur die sogenaamde “afvatwet”, die wetsontwerp wat tans voor die parlement dien wat die regering magtig om enige eiendom te onteien mits dit “in openbare belang” is.*

*Mnr Trevor Manuel, minister van finansies, en dr Zola Skweyiya, minister van maatskaplike ontwikkeling, het voorverlede week reeds “onvoorwaardelik” verseker dat die “gerug” oor die beslaglegging op pensioene “kwaadwillig en onwaar” is. Dr Dirk Hermann, adjunk-uitvoerende hoof van Solidariteit, sê die vakbond word nietemin oorval met vrae van lede wat verward en baie onseker is oor die regering se beoogde hervorming van die pensioenwette.*

*Dit het Solidariteit genoop om ‘n inligtingstuk op te stel wat onder lede versprei sal word. Adv Dube Tshidi, uitvoerende hoof van die Raad op Finansiële Dienste (RFD) sê vrese wat lei tot die onttrekking van pensioen- of enige ander spaargeld moet hokgeslaan word voordat die voorkoms daarvan toeneem.*

*Mnr Dawie Roodt, hoofekonoom van die Efficient-groep, sê geldnood weens hoë rentekoerse en stygende voedsel- en brandstofpryse dwing mense om spaargeld en ander bates soos aandele op te sê om kontant in die hande te kry.*

*“Mense gebruik eerder spaargeld en gaan meer skuld aan as om hulle lewenspeil af te skaal. Boonop maak mense al hoe minder voorsiening vir hul aftrede”, sê Roodt.*

*Volgens Schussler word al hoe meer mense afhanklik van staatspensioene wat ‘n groter las op die belastingbetaler plaas. Volgens mnr Kruger, produkaktuaris van Sanlam, is al hoe meer mense besig om die premiebetalinge van hul polisse te staak of om die polisse af te koop.*

*Sanlam het ook gevalle waar mense nie meer die premies vir hulle annuïteite kan betaal nie. “Mense is desperaat om geld in die hande te kry en beseef nie dat hulle hul in die voet skiet vir hul oudag nie”, sê Kruger.*

*Kruger benadruk dat geld in annuïteite tans so beskerm word dat nie eens krediteure daarop beslag kan lê as die polishouer insolvent verklaar word nie.*

*Rapport verneem uit betroubare bronne baie van die mense wat hul geld onttrek, gebruik dit om te emigreer.*

*Dit beteken dat hulle in die buiteland van voor af vir hul aftrede moet begin spaar en dat hul geld nie in Suid-Afrika se ekonomie teruggeploeg word nie.*

*Manuel het gewaarsku dat die onttrekkings die ekonomie erg kan benadeel omdat Suid-Afrikaners reeds so min spaar.*

*“Hoe meer spaargeld onttrek word, hoe swakker word die posisie van die werknemers wat in die poel oorbly,” sê Manuel.*

*Volgens Schussler moet nuwe ANC-leiers ook die vrese besweer.*

*“Die realiteit is dat mense nie ‘n slegter tyd as juis nou kan kies om hul spaargeld te onttrek nie”, sê hy (Rapport, 2008).*

*‘n Verdere artikel oor die nasionale maatskaplike aftreefonds is gepubliseer onder die opskif “Nasionale fonds straks deur private sektor bestuur, Staat gaan nie almal se geld vat” (Rapport, 2008).*

*Die Nasionale Maatskaplike Aftreefonds (National Social Security Fund of NSSF) sal na die instelling daarvan in 2010 na alle waarskynlikheid deur die private sektor bestuur word.*

*Alle ander aspekte rakende die beplande fonds moet nog deur ‘n baie lang proses van onderhandeling en goedkeuring gaan voordat dit uiteindelik in werking gestel sal word. Dit lyk ook al hoe meer of die voorgestelde datum van 2010 vir die instelling van die NSSF nie haalbaar sal wees nie.*

*Maar tussen al die aspekte waaroor nog uitsluitel gekry moet word, lyk dit taamlik seker dat die fonds deur die private sektor bestuur en geadministreer sal word, sê een van die betrokkenes by die proses.*

*Dit is gevaarlik om aan ‘n enkele portefeuljebestuurder soveel mag te gee.*

*Volgens vorige ramings op grond van die huidige voorstelle oor die bydraes tot die fonds kan die fonds in sy eerste jaar al sowat R65 miljard inkry, waarna dit jaarliks kan styg.*

*Die doel van die NSSF is om te verseker dat alle werknemers ná aftrede ‘n basiese pensioen ontvang wat gelykstaande is aan minstens 40% van die salaris wat die werknemer in die laaste maand voor aftrede ontvang het.*

*Mnr Ismail Momoniat, adjunk-direkteur-generaal van finansies, sê ingevolge die huidige voorstelle sal alle werknemers verplig word om 'n persentasie van hul inkomste tot 'n sekere perk tot die NSSF by te dra.*

*In die stadium is daar sprake dat die perk R60 000 per jaar sal wees en die bydrae tussen 15% en 18% daarvan. Die bydrae sal egter nie meer as R750 per maand mag wees nie.*

*Mense wat meer as die gestelde perk verdien, sal bykomende voorsiening moet maak deur bydraes tot hul huidige aftreefondse. Hulle kan ook vrywillig bykomende bydraes tot die NSSF lewer.*

*Alle bydraes tot die fonds, asook die groei op die belegging, bly die eiendom van die betrokke lid, op dieselfde manier as wat vastebydraefondse op die oomblik bestuur word.*

*Momoniat sê daar is op die oomblik verskeie voorstelle op die tafel oor die vorm wat die fonds sal aanneem. Dit kan 'n vastebydraefonds wees, of 'n kombinasie van 'n vastebydrae- of vastevoordeelfonds, of 'n vastebydraefonds met 'n waarborg. Die waarborg kan enigiets wees van minimum opbrengs tot 'n gewaarborgde minimum pensioen.*

*Dit lyk ook asof die fonds in verskillende fases ingestel gaan word omdat die proses so ingewikkeld is. Van die dinge wat in ag geneem moet word, is 'n moontlike afsny-ouderdom vir bydraes tot die NSSF sodat mense wat naby aftree-ouderdom is wanneer dit ingestel word, van die fonds uitgesluit sal wees.*

*In Australië is soortgelyke veranderinge aan die pensioenstelsel oor 'n tydperk van tien jaar ingefaseer. Dit sal waarskynlik hier langer duur om die maatskaplike pensioenfondsstelsel ten volle aan die gang te kry.*

*Momoniat benadruk dat al die fynere besonderhede van die skema nog net voorstelle is wat deur 'n baie lang proses moet gaan.*

*Die tegniese taakspan werk tans aan die finale voorstelle rakende die fonds, waarna 'n inter-ministeriële komitee en die kabinet sal besluit of dit aanvaarbaar is. As die voorstelle deur die komitee aanvaar word, sal dit oop wees vir openbare kommentaar.*



*Die verwagting is dat 'n volgende onderhandelingsproses hierop sal volg, waarna voorgestelde wetgewing eers opgestel, 'n wetsontwerp gepubliseer en aan die kabinet voorgelê sal word.*

*“En uiteindelik na 'n moeisame swangerskap kan die NSSF gebore word,” sê Momoniat.*

*Luidens gerugte wat die laaste tyd die ronde doen, is die doel van die NSSF om pensioengeld te nasionaliseer. Dit is deur Momoniat as “loutere snert” bestempel.*

*“Die geld wat mense in pensioenfondse gespaar het, is en bly hulle s'n. Dit is ongrondwetlik om die geld te nasionaliseer en in skille teenstelling met die regering se doelstelling om aan elke Suid-Afrikaner 'n leefbare pensioen te verskaf.”*

*Die tesourie het ook ontken dat mense van 2010 af of wanneer die NSSF ingestel word, nie meer geld uit hul pensioenfondse sal mag onttrek as hulle uit diens tree of van werk verander nie. Wat wel gaan gebeur, is dat mense ingevolge wysigings aan die Wet op Pensioenfondse nie meer pensioengeld van 'n vorige fonds in kontant mag onttrek nie. Die feit dat pensioengeld in kontant onttrek kan word, is volgens die nasionale tesourie een van die hoofredes waarom die meeste mense in Suid-Afrika in armoede aftree. Dit sal verpligtend wees dat die geld na 'n pensioen- of bewaringsfonds oorgedra word.*

*En in teenstelling met die gerugte wat die ronde doen, is daar “absoluut geen voorneme van regeringskant om sulke oordragte tot die NSSF te beperk nie,” sê mnr Jonathan Dixon, adjunk- uitvoerende hoof van versekering van die Raad van Finansiële Dienste (RFD) wat nog betrokke is by die pensioenfondshervorming.*

*Momoniat het bevestig dat die regte, keuses en buigzaamheid wat individue tans het om voorsiening vir aftrede te maak in die nuwe bedeling beskerm sal word.*

*Daar is in die laaste tyd 'n kommerwekkende toename in die aantal mense wat bedank omdat hulle deur raadgewers aangeraai word om nou hul pensioengeld te onttrek omdat hulle na 2010 nie meer sal kan nie.*

*Momoniat raai mense aan om raadgewers wat met hierdie stories vorendag kom, by die RFD aan te meld (Rapport, 2008).*

Dit is duidelik uit die bostaande artikels, dat vele Suid-Afrikaners paniekerig is oor die voorgenome hervorming van die nasionale maatskaplike aftreefonds, die werking daarvan en die effek op hul aftreevoorsiening.

Hierdie werkstuk is dus belangrik vir die algemene Suid-Afrikaanse publiek aangesien dit poog om die werking van die voorgestelde nasionale maatskaplike aftreefonds te ondersoek en ook te vergelyk met die beste praktyke wêreldwyd en laastens te oorweeg of die voorgestelde stelsel se struktuur noodwendig sal lei tot die ontstaan van 'n finansieringskrisis.

### **1.3 Doelstellings van die navorsing**

- Identifisering van die oorsake van 'n finansieringsprobleem by nasionale maatskaplike aftreefondse wêreldwyd
- Identifisering en oorweging van die opsies om 'n finansieringsprobleem by nasionale maatskaplike aftreefondse reg te stel
- Vergelyking van die voorgestelde Suid-Afrikaanse nasionale maatskaplike aftreefonds met soortgelyke stelsels in die res van die wêreld
- Oorweging of die voorgestelde Suid-Afrikaanse nasionale maatskaplike aftreefonds noodwendig op 'n finansieringsprobleem sal afstuur

### **1.4 Navorsingsontwerp, metode(s) en omvang**

Die werkstuk sal gegrond word op 'n “historiese metode” van navorsing. Hierdie metode omvat 'n literatuurstudie van suiwer teoretiese aspekte, wat aangevul word deur die gebruik van sekondêre data, naamlik reeds gepubliseerde of ongepubliseerde empiriese gegewens.

Die volgende stappe sal gevolg word by die toepassing van die “historiese metode” van navorsing:

- bestaande literatuur en empiriese gegewens sal intensief geraadpleeg en daarna verwerk word;
- hierdie literatuur en empiriese gegewens sal krities geëvalueer word;
- die bestaande literatuur en empiriese gegewens sal saamgevat word en konkrete, goed-gemotiveerde gevolgtrekkings en aanbevelings sal gemaak word.

## **1.5 Verloop van studie**

Hoofstuk 2 verskaf 'n oorsig van die verskillende tipes nasionale maatskaplike aftreefondse. Dit word as agtergrond gebruik by die verduideliking van die voorgestelde Suid-Afrikaanse maatskaplike nasionale aftreefonds.

Hoofstuk 3 identifiseer die oorsake van finansieringsprobleme by nasionale maatskaplike aftreefondse wêreldwyd om die leser in staat te stel om te oordeel of die Suid-Afrikaanse voorgestelde nasionale maatskaplike aftreefonds ook aan hierdie risiko's blootgestel sal wees.

Hoofstuk 4 bou voort op hoofstuk 3 deur die opsies te oorweeg om 'n nasionale maatskaplike aftreefonds reg te stel indien die fonds se solvensie negatief geraak word deur een of meer van die faktore geïdentifiseer in hoofstuk 3.

Hoofstuk 5 skuif die fokus weg van die internasionale aftreefondssituasie af en fokus spesifiek op die Suid-Afrikaanse aftreefondssituasie. Die doel hiervan is om die leser in staat te stel om te verstaan hoekom die huidige aftreefondssituasie nie voldoende is nie, en ook om die voorgestelde nuwe stelsel te vergelyk met die beste praktyke soos uiteengesit deur die Wêreldbank.

Hoofstuk 6 oorweeg of die voorgestelde Suid-Afrikaanse nasionale maatskaplike aftreefonds blootgestel sal wees aan die oorsake vir finansieringsprobleme by soortgelyke fondse soos geïdentifiseer in hoofstuk 3.

Hoofstuk 7 oorweeg die navorsingsprobleem van hierdie werkstuk en maak 'n gevolgtrekking oor die vraagstuk.

## **2 Agtergrond tot die verskillende tipes nasionale maatskaplike aftreefondse**

### **2.1 Inleiding**

Daar is twee faktore wat die tipe nasionale maatskaplike aftreefonds bepaal naamlik, die manier waarop die stelsel georganiseer is en die verhouding tussen bydraes en voordele. Soos reeds in die inleiding genoem, is daar in breë trekke twee tipes nasionale maatskaplike aftreefondse, die ten-volle-befondste en die “pay-as-you-go”-stelsel. Die verskil tussen hierdie stelsels is gesetel in die bron van die voordele wat uitbetaal word. Die ten-volle-befondste stelsel betaal voordele uit ‘n fonds wat oor ‘n lang periode opgebou word deur lede se bydraes te belê. Die “pay-as-you-go”-stelsel gebruik in teenstelling hiermee, die huidige bydraes van werkende lede om te betaal vir die voordele van pensioentrekkende lede (Barr & Diamond, 2006: 15).

### **2.2 Ten volle befondste stelsels**

’n Ten-volle-befondste stelsel is gebaseer op besparing en investering van fondse in finansiële of fisiese bates. Die opbrengs wat verdien word deur die investering van fondse word ook na die skema se fondse geallokeer (Barr & Diamond, 2006: 15).

’n Kenmerk van ’n Ten-volle-befondste stelsel is dat die stelsel altyd genoeg reserves het om alle uitstaande finansiële laste af te los (Barr & Diamond, 2006: 15).

Indien daar geen herverdeling oor generasies of tussen individue is nie, behoort ’n lid van hierdie stelsel dus gedurende sy pensioenjare in voordele uit te kry wat hy inbetaal het in bydraes sowel as enige groei op hierdie bydraes wat die fonds verdien het (Barr & Diamond, 2006: 15).

### **2.3 Onbefondste stelsels (“Pay-as-you-go” - (PAYG) stelsels)**

PAYG- stelsels word gewoonlik deur die regering bedryf. Hierdie stelsels gee die reg aan die regering om die werkende bevolking te belas en hierdie belasting te gebruik om die

pensioenvoordele uit te betaal aan die afgetrede bevolking. Die regering word dus nie regtens verplig om enige vorm van fonds op te bou uit die bydraes wat ingevorder word nie (Barr & Diamond, 2006: 15).

Uit 'n ekonomiese oogpunt is 'n "PAYG"- stelsel dus niks anders nie as 'n belofte van die regering aan 'n individu dat hy na aftrede geregtig sal wees op 'n pensioen indien hy gedurende sy werkende lewe bydra tot die stelsel. Dit kan ook gesien word as 'n vorm van inkomste-oordrag van een groep (die werkende bevolking) na 'n ander groep (die afgetrede bevolking) (Barr & Diamond, 2006: 15).

'n Wesenlike verskil tussen die PAYG- stelsel en die Ten-volle-befondste stelsel is dat die PAYG- stelsel nie verplig is om die voordele wat uitbetaal word aan een generasie, te paar met die bydraes ontvang van daardie generasie nie (Barr & Diamond, 2006: 15).

Die rol van die PAYG- stelsel is dus opsommenderwys om te herverdeel oor generasies en om risiko's oor generasies te versprei (Barr & Diamond, 2006: 15).

## **2.4 Gevolgtrekking**

Nasionale maatskaplike aftreefondse word basies in twee hoofkategorieë geklassifiseer, naamlik die ten-volle-befondste stelsels en die "pay-as-you-go"-stelsels. Die verskil tussen hierdie stelsels is grootliks gesetel in die bron van die voordele wat uitbetaal word.

In die volgende hoofstuk volg daar 'n ondersoek na die oorsake van finansieringsprobleme by nasionale maatskaplike aftreefondse. Dit is belangrik om te onthou dat beide die ten-volle-befondste stelsel en die "pay-as-you-go"-stelsel blootgestel is aan die risiko's van 'n finansieringskrisis en die bespreking in die volgende hoofstuk is dus op beide die tipes stelsel van toepassing.

### **3        Identifisering van die oorsake van finansieringsprobleme by nasionale maatskaplike aftreefondse wêreldwyd**

#### **3.1      Inleiding**

Veronderstel dat die nasionale maatskaplike aftreefondsbelastinge wat vandag betaal word net genoeg is om die voordele van die persone wat vandag afhanklik is van hierdie stelsels, te dek. Solank as wat die aantal afgetredenes nie vinniger toeneem as die totale verdienstes van die werkende persone nie, kan die belastingontvangste aanhou om die voordele aan die afgetredenes te finansier (Feldstein & Siebert, 2002: 50).

Dit is egter nie die realiteit in vandag se samelewing nie. Babas wat na die Tweede Wêreldoorlog gebore is, die sogenaamde “baby-boomers” is vinnig besig om aftree-ouderdom te bereik. Die verhouding van die aantal afgetredenes tot die aantal werknemers is spoedig besig om te verhoog. ‘n Verdere probleem is dat die lewensverwagting van mense ook besig is om te styg, met die gevolg dat die persone wat aftree-ouderdom bereik langer voordele sal ontvang as wat aanvanklik beplan was. ‘n Grafiese voorstelling van die verhouding tussen mense 65 jaar en ouer, en persone 20 tot 64 jaar ten tye van publikasie van die bron (2002), in 2020 en 2050 word in Figuur 3.1 uiteengesit. Die verhoging in die verhouding kan duidelik gesien word in al tien lande wat uitgebeeld word, met Japan in die swakste posisie, waar die verhouding in 2020 sal verdubbel en in 2050 amper sal verdriedubbel. Hierdie demografiese veranderinge het enorme druk geplaas op die nasionale maatskaplike aftreefondse van hierdie lande (Feldstein & Siebert, 2002: 50).

‘n Tendens wat verdere druk plaas op die nasionale maatskaplike aftreefondse van hierdie lande is die feit dat werknemers toenemend op jonger ouderdomme die arbeidsmag verlaat. Die arbeidsdeelnamekoers vir mans, 60 tot 64 jaar vir die jare 1960 tot 1996 word uitgebeeld in figuur 3.2. Die afname was wesenlik in alle lande wat uitgebeeld word, maar in sommige lande is die tendens baie erger as in ander. In die vroeë 1960s was die arbeidsdeelnamekoers hoër as 70% in al die lande behalwe een, en selfs hoër as 80% in heel party van die lande. Teen die middel 1990s het die koers in België, Italië, Frankryk en Nederland gedaal tot 20%. Dit het gedaal tot ongeveer 35% in Duitsland en 40% in Spanje. Alhoewel die analiste in die VSA normaalweg die daling in die arbeidsmagdeelname in hul land as drasties beskryf, is hul

daling van 82% tot 53% matig indien dit vergelyk word met die situasie in die meeste Europese lande. Die vermindering na 53% in Swede was ook wesenlik, maar terselfdertyd matig wanneer dit vergelyk word met die res van die lande. Japan staan uit as die land met die kleinste vermindering in die arbeidsdeelnamekoers, van 83% na 75%. Arbeidsmagdeelnamekoerse vir mans tussen die ouderdomme van 45 tot 59 jaar, sowel as mans 60 jaar en ouer, het ook skerp afgeneem (Feldstein & Siebert, 2002: 50 - 51).

In baie lande word die probleem van 'n verouderde bevolking en 'n vervroegde aftreeouderdom gevoeg by 'n baie rojale voordeleskaal uit nasionale maatskaplike aftreefondse. Hierdie drie faktore werk dus saam om die finansiële toestand van so 'n nasionale maatskaplike aftreefonds verder af te breek. In België, Frankryk, Italië en Nederland is die maatskaplike aftreefondsvervangingskoerse vir persone wat op vroeë aftrede gaan (die voordeel wat ontvang word gedurende aftrede in teenstelling met die persoon se finale verdienste as werkende persoon) 77%, 91%, 75%, 91% onderskeidelik. In teenstelling hiermee is die maatskaplike aftreefondsvervangingskoerse vir persone wat op vroeë aftrede gaan in Kanada slegs 20% en in die VSA slegs 41% (Feldstein & Siebert, 2002: 51).

Aangesien nasionale maatskaplike aftreefondse grootliks hulle kredietwaardigheid in die oë van die jonger geslag verloor het, is daar tans 'n groot finansiële las op die skouers van hierdie generasie. Daar word tans van die jonger werkende individue verwag om genoeg bydraes tot nasionale maatskaplike aftreefondse te maak sodat die ouer afgetredenes onderhou kan word. Terselfdertyd moet hulle vir hulle eie oudag addisionele private fondse opbou sodat hulle nie alleenlik van 'n sukkelende nasionale maatskaplike aftreefonds afhanklik sal wees nie. Hierdie situasie blyk nie volhoubaar te wees nie, aangesien dit baie onwaarskynlik is dat die jonger geslag gewillig sal wees om so 'n groot deel van hul inkomste op te gee terwyl daar weinig voordeel daaruit getrek sal word (Feldstein & Siebert, 2002: 9-10).

Die hervorming van nasionale maatskaplike aftreefondse het stelselmatig 'n dringende onderwerp op die politieke agenda van die meeste "Organization for Economic Cooperation and Development" (OECD) lidlande geword. Die rede hiervoor is dat gegewe die progressiewe verhoging in ouderdom van die bevolking, bestaande pensioenplanne finansiëel onstabiel is (Feldstein & Siebert, 2002: 439).



Hieronder volg 'n meer gedetailleerde bespreking van die mees prominente oorsake van finansieringsprobleme by nasionale maatskaplike aftreefondse.

### **3.2 Finansieringsprobleme weens die finalebydraeskemas**

Sommige nasionale maatskaplike aftreefondse is gebaseer op wat in die algemeen bekend staan as finalebydraeskemas.

Finalebydraeskemas se beginsels word daarop gegrond dat 'n persoon se voordele gedurende sy pensioenjare gebaseer sal wees op sy bydraes aan die einde van sy lidmaatskap van die skema. In die meeste gevalle neem 'n persoon se inkomste (en dus ook sy bydraes tot die skema) drasties toe in die finale jare van sy werkende loopbaan (Barr & Diamond, 2006:15).

Dit is dus voor die hand liggend dat indien 'n persoon se voordele gebaseer word op sy finale inkomste, wat baie hoër is as sy gemiddelde bydraes, die befondsing van die stelsel sal skipbreuk ly. Ondersteunend tot hierdie punt het F Marais voorgelê dat indien 'n persoon se voordele hoër is as sy bydraes plus beleggingsinkomste op die bydraes, daardie hoër voordele deur iemand anders gefinansier sal moet word of anders sal die voordele verlaag moet word (Marais, 2007: 1).

Vir 'n nasionale maatskaplike aftreefonds om suksesvol te wees, is dit dus van die uiterste belang dat die stelsel voordele uitbetaal wat gebaseer is op die lid se totale bydraes gedurende sy werkende loopbaan (Barr & Diamond, 2006:15).

### **3.3 Finansieringsprobleme weens die afname in die aftree-ouderdom**

Die tendens in die geïndustrialiseerde wêreld is dat mense aftree sodra die regeringsvoordele beskikbaar is. In Frankryk, België en Italië is minder as 20% van mense tussen die ouderdomme van 60 en 64 steeds werksaam en in sommige van hierdie lande is die gemiddelde aftree-ouderdom 60 jaar of jonger. In die VSA het die persentasie van mans wat steeds op die ouderdom van 63 werk van 78% in 1960 tot 48% in 2005 gedaal. Sommige van hierdie afgetredenes werk deelyds en vorder terselfdertyd hul voordele van die nasionale maatskaplike aftreefonds in (Cauchon, 2005).

‘n Soortgelyke tendens word ook in die Verenigde Koninkryk (VK) bespeur waar die persentasie van mans wat steeds op ouderdom 60 tot 64 werk van 80% in 1968 tot 40% teen die einde van die 1990s gedaal het (Overbye & Kemp, 2004: 3).

Soos aangedui in tabel 3.1 (data gebaseer op Amerikaanse bevolking) het dit baie meer algemeen geword om vroeër af te tree. Tussen 1950 en 1991 het die arbeidsdeelnamekoers vir mans tussen die ouderdomme van 65 en ouer gedaal van 45,8% tot 15,8%. Vir mans tussen die ouderdomme 55 tot 64, het die arbeidsdeelnamekoers gedaal van 86,9% tot 66,9%. Vir dieselfde periode het die koers vir vroue 65 en ouer gedaal van 9,7% tot 8,6%, ten spyte van die feit dat daar groot toenames te bespeur is in die toetrede van vroue tot die arbeidsmag (Bakija & Steuerle, 1994: 42).

Hierdie tendens kan ook gesien word as die gemiddelde ouderdom van persone wat vir die eerste keer voordele uit ‘n maatskaplike aftreefonds ontvang het, vergelyk word vir die jare 1940 tot 1991. (Tabel 3.1). Die gemiddelde ouderdom waarop mans hul eerste voordele uit ‘n maatskaplike aftreefondsvoordele ontvang het, het bo 68 jaar gebly tot laat in die 1950s. Die gemiddelde ouderdom het egter skerp gedaal sedert die vroeë 1960s tot dit in 1991 op 63,7 jaar te staan gekom het. Die tendens vir vroulike werknemers was soortgelyk aan dié van mans, met ‘n afname van 68,1 jaar in 1940 tot 63,5 jaar in 1991. Die huidige situasie in die VSA is dat ongeveer die helfte van pas afgetrede werknemers voordele ontvang op ouderdom 62, en meer as tweederdes verkry voordele voor ouderdom 65 (Bakija & Steuerle, 1994: 42-43).

Die effek van vroeë aftrede is tweërlei: eerstens moet die nasionale maatskaplike aftreefonds vir ‘n langer periode voordele uitbetaal aan die lid, en tweedens veroorsaak dit ‘n afname in bydraes tot die stelsel aangesien die persoon wat vroeg aftree vir ‘n korter periode bydraes tot die stelsel maak as wat by die ontwikkeling van die stelsel voorsien was (Cauchon, 2005).

Die Amerikaanse nasionale maatskaplike aftreefonds se teenvoeter vir die tendens van vroeë aftrede is om die persone wat langer as die minimum aftree-ouderdom aanhou werk te vergoed deur hulle voordele proporsioneel te laat groei. Die werklikheid is egter dat die persone wat vroeër aftree, die voordele vir ‘n langer periode sal ontvang en dus basies gedurende die periode van aftrede dieselfde aantal voordele sal ontvang as die persone wat besluit om langer te werk. Die nasionale maatskaplike aftreefonds het dus geen werkbare

insentief ingebou om persone aan te moedig om langer as die minimum ouderdom te werk nie (Cauchon, 2005).

Buiten die bogenoemde scenario, waar dit die werknemers se keuse is om vroeër af te tree, is daar ook 'n verdere scenario wat gewoonlik buite rekening gelaat word. Dit is waar 'n firma (gewoonlik in swak ekonomiese omstandighede) sy werksmag wil verminder en dit doen deur vergoedingspakkette aan ouer werknemers aan te bied. Die werknemers wat op hierdie manier verminder word, vorm dus ook deel van die groep van vroeë afgetredenes wat op 'n vroeër as verwagte ouderdom voordele van die maatskaplike aftreefonds sal onttrek. Tensy die maatskappy verantwoordelik gehou word vir die werkloosheidskoste ná die aflegging van so 'n werknemer word so 'n aflegging in werklikheid gesubsidieer deur die nasionale maatskaplike aftreefonds (Overbye & Kemp, 2004: 32).

Soos die bevolking ouer raak en die ouer werknemers 'n kleiner deel van die werksmag uitmaak, sal baie lande finansieringsprobleme by hulle nasionale maatskaplike aftreefondse ervaar. Daar is konsensus oor die feit dat in 'n poging om die druk op die nasionale maatskaplike aftreefondse te verlig, die gemiddelde aftree-ouderdom verhoog moet word (Overbye & Kemp, 2004: 32).

### **3.4 Finansieringsprobleme weens langer lewensverwagtings en die afname in bevolkingsgroei**

Die meeste ontwikkelende lande het relatiewe jong bevolkings, maar dit sal in die toekoms drasties verander. Ingevolge die "United Nations Population Division" sal dié deel van die bevolking wat 60 jaar en ouer is, in Afrika verdubbel, en in Asië byna verdriedubbel. Teen die jaar 2050 sal ouer mense 10% van die bevolking in Afrika uitmaak en 23% in Asië en Latyns-Amerika (Barrientos, 2005).

Ingevolge Cauchon het onder meer langer lewensverwagtings enorme druk op die solvensie van die Amerikaanse nasionale maatskaplike aftreefonds geplaas (Cauchon, 2005).

Die effek van langer lewensverwagtings op die nasionale maatskaplike aftreefonds is dat die pensioentrekkers vir 'n periode langer as voorsien (by die ontwikkeling van die stelsel)

voordele sal onttrek uit die stelsel. Die stelsel sal dus vir 'n langer periode as waarvoor begroot, vir die lede voordele moet uitbetaal (Cauchon, 2005).

In Amerika is die oorspronklike aftree-ouderdom in 1935 op 65 vasgestel. Op daardie stadium was die lewensverwagting drie-en-sestig jaar. In 2005 was die lewensverwagting sewe-en-sewentig en vir dié deel van die bevolking wat tot vyf-en-sestig lewe was die lewensverwagting drie-en-tagtig. Die nasionale maatskaplike aftreefonds het dus in die verlede finansiële voordeel daaruit getrek dat 'n wesenlike aantal van sy lede tot die stelsel bygedra het, maar gesterf het voor hulle voordele uit die stelsel kon onttrek. Vandag het hierdie situasie totaal omgeswaai, hoofsaaklik as gevolg van 'n hoër lewensverwagting en in 'n mindere mate 'n laer minimum aftree-ouderdom (Cauchon, 2005).

Die geboortekoers is 'n verdere faktor wat ook 'n wesenlike invloed op die nasionale maatskaplike aftreefonds het. Die verandering in die aantal geboortes word gewoonlik geïllustreer deur te verwys na die “totale vrugbaarheidskoers”. Dit is 'n maatstaf vir die gemiddelde aantal kinders waaraan een vrou in haar lewe geboorte sou skenk indien sy die geboortekoers sou ervaar wat in een spesifieke jaar geheers het. Figuur 3.3 illustreer hoe die totale vrugbaarheidskoers oor tyd verander het. Die 1920s met sy hoë vrugbaarheids groei is gevolg deur 'n sterk afname in die koers, grootliks weens die Groot Depressie en die Tweede Wêreldoorlog. In hierdie tyd is die algehele laagtepunt in hierdie koers in 1939 aangeteken met 'n gemiddelde aantal kinders per vrou van 2,17. Hierdie periode is gevolg deur die bekende “baby boom”-periode wat gevolg het na afloop van die Tweede Wêreldoorlog. Gedurende hierdie periode het die vrugbaarheidskoers sterk groei getoon en konstant bo die vlak van 3 gebly. In die vroeë 1960s het die koers egter weer begin afwaarts draai en is tans in die omtrek van 2. Alle aanduidings dui daarop dat die koers teen 2020 op 'n vlak van 1,90 sal wees. Dit is duidelik uit figuur 3.3 dat die totale vrugbaarheidskoers in die 20<sup>ste</sup> eeu deur drie fases gegaan het: eerstens 'n baie lae koers, gevolg deur 'n periode met 'n besondere hoë koers en toe weer 'n periode met 'n lae koers. Die wisselvalligheid van die totale vrugbaarheidskoers het, en sal in die toekoms, 'n wesenlike effek op die solvensie van 'n nasionale maatskaplike aftreefonds hê. Gedurende 1990 tot 2009 behoort nasionale maatskaplike aftreefondse taamlik min solvensieprobleme te ondervind. Die rede hiervoor is dat daar gedurende hierdie tydperk 'n klein afgetrede bevolking en 'n groot werksmag was. Die verwagte probleem sal egter nasionale maatskaplike aftreefondse in die jaar 2010 tref

wanneer die oorgrote meerderheid van die sogenaamde “baby boom”- fase sal aftree. Die effek hiervan is dat die kleiner aantal werknemers (gebore in die tydperk van ‘n lae totale vrugbaarheidskoers ná 1960) die groter aantal afgetredenes (gebore in die tydperk van ‘n hoë totale vrugbaarheidskoers 1940 -1960) sal moet ondersteun (Bakija & Steuerle, 1994: 45-46).

Die sosio-ekonomiese gevolg van ‘n bevolking wat verouder, tesame met ‘n afname in bevolkingsgroei, is dat daar ‘n verandering is in die rol van “diegene wat ondersteun” en “diegene wat ondersteun word”. Dit word geïllustreer deur die afhanklikheidsverhouding (verhouding van die werkende bevolking teenoor die afgetrede bevolking). Anders gestel: dit is die aantal afgetredenes wat deur elke werknemer ondersteun word. In Japan was die afhanklikheidsverhouding relatief hoog vóór die Tweede Werêldoorlog, maar het begin afneem ná die oorlog en het in 1990 tot ‘n algehele laagtepunt gedaal. Vóór 1990 het die verhouding toegeneem as gevolg van die afname in die bevolkingsgroei. Die afname in die verhouding ná 1990 is egter grootliks veroorsaak deur die toename in lewensverwagting. (Figuur 3.4). In 1950, kort na die oorlog, was die verhouding 67,5. Ingevolge die bevolkingsprojeksies sal die verhouding weer tussen 2015 en 2020 dieselfde vlak bereik. Alhoewel die verhouding in die twee periodes dieselfde is, is die maatskaplike betekenis daarvan baie verskillend. Die verskil is dat die oorgrote meerderheid van diegene wat ondersteun word, aftree-ouderdom bereik het en diegene wat ondersteun nie meer besig is om toe te neem in getalle nie, maar eerder af te neem. Laasgenoemde vorm die hoofbesprekingspunte in die hervorming van die Japannese nasionale maatskaplike aftreefonds (Katsumata, 2000: 1).

Die tendens van ‘n groeiende aantal afgetredenes per bydraende werknemer is sigbaar in Tabel 3.2 waar die groei van die afgetredenes en die effek op die nasionale maatskaplike aftreefonds uitgebeeld word. In 1950 het slegs 1,8% van die totale bevolking in die VSA sogenaamde “old age & survivors insurance” (OASI) ontvang. Slegs 8% van die bevolking was 65 jaar en ouer en die aantal afgetredenes was slegs 6,1 vir 100 werknemers. Die verwagting is dat hierdie persentasies in so ‘n mate sal toeneem dat daar in 2050, 21,5% van die bevolking OASI sal ontvang, 20,8% van die bevolking 65 jaar en ouer sal wees en die aantal afgetredenes sal groei tot 45,4 persone vir 100 werknemers (Bakija & Steuerle, 1994: 48-49).

Dit is verder baie belangrik om die effek van 'n verhoging in die afhanklikheidsverhouding binne 'n nasionale maatskaplike aftreefonds op ander veranderlikes in so 'n stelsel in ag te neem. Indien die afhanklikheidsverhouding konstant toeneem, het 'n land se regering net twee verdere opsies om die solvensie van die stelsel te verseker: die belastingkoers kan verhoog word, of die voordele uit die stelsel moet besnoei word. Dit kan voorgestel word deur die volgende formule: Voordele per afgetrede =  $(\text{Aantal werknemers in die arbeidsmag} / \text{Aantal afgetree}) \times (\text{Gemiddelde loonkoers}) \times (\text{Belastingkoers})$ . Dit blyk hieruit dat sonder 'n verandering in die belastingkoers, meer afgetrede persone in verhouding tot werknemers in die arbeidsmag noodwendig sal dui op laer voordele (Feldstein & Siebert, 2002: 57-59).

### 3.5 Gevolgtrekking

In hierdie hoofstuk is die oorsake van finansieringsprobleme by nasionale maatskaplike aftreefondse ondersoek. Daar is bevind dat daar drie hoof faktore geïdentifiseer is wat vir hierdie probleme verantwoordelik is naamlik die uitbetaling van voordele gebaseer op finalebydraeskemas, die afname in aftree-ouderdom, langer lewensveragtings tesame met die afname in die bevolkingsgroei.

Die effek wat hierdie faktore op die nasionale maatskaplike aftreefondse het, is nie almal dieselfde nie (byvoorbeeld 'n langer lewensverwagting sal 'n toename in die voordeeluitbetalings tot gevolg hê, terwyl 'n afname in die bevolkingsgroei 'n afname in die bydraes tot die fonds het). Op die lang termyn sal die uitwerking van enige van hierdie faktore egter lei tot finansiële druk op 'n nasionale maatskaplike aftreefonds.

In die geval waar die voortbestaan van 'n nasionale maatskaplike aftreefonds bedreig word weens die bogenoemde (of ander) faktore, is daar aan lande 'n paar opsies beskikbaar om die solvensie van die fonds te herstel. Hierdie opsies word in die volgende hoofstuk ondersoek.

## **4      Identifisering en oorweging van die opsies om ‘n finansieringsprobleem by nasionale maatskaplike aftreefondse wêreldwyd reg te stel**

### **4.1      Inleiding**

Tot op hierdie stadium is die agtergrond van ‘n nasionale maatskaplike aftreefonds ondersoek: die beginsels waarvolgens dit funksioneer, die beloftes van voordele en die identifisering van oorsake van ‘n finansieringsprobleem.

Hierdie agtergrond lê die grondslag vir ‘n ondersoek na die verskillende opsies om ‘n finansieringsprobleem by ‘n nasionale maatskaplike aftreefonds reg te stel. Die gevolge van elk van hierdie opsies op die lede van so ‘n fonds word ook ontleed.

### **4.2      Verhoging van die minimum aftree-ouderdom**

‘n Teenvoeter vir die finansieringskrisis is om te verseker dat werknemers langer werksaam bly. Deur langer te werk sal die bevolking addisionele goedere en dienste produseer wat sal lei tot ‘n verhoogde invloed van voordele in die nasionale maatskaplike aftreefonds. ‘n Verdere voordeel van langer werk is ook dat die bevolking vir ‘n korter gedeelte van hul lewe afhanklik sal wees van die nasionale maatskaplike aftreefonds om hulle te onderhou en dus minder voordele uit die stelsel sal onttrek. ‘n Studie wat gedoen is, toon aan dat ‘n individu wat sy aftrede van ouderdom 62 tot 67 uitstel, sy persoonlike jaarlikse inkomste op die ouderdom van 75 met meer as 50% sal verhoog (The Urban Institute, 2008).

Volgens Ron Gebhartsbauer (Cauchon, 2005) van die “American Academy of Actuaries”, sal ‘n eenjaarverhoging in die minimum aftree-ouderdom van die Amerikaanse nasionale maatskaplike aftreefonds oor die volgende 75 jaar in totaal ‘n besparing van 7% in die uitbetaling van voordele te weeg sal bring en sodoende ‘n derde van die nasionale maatskaplike aftreefondse se geproekteerde tekort van \$3,7 triljoen sal uitwis (dit is sonder om die positiewe uitwerking van die addisionele jaar se belasting wat die lede sal betaal in berekening te bring) (Cauchon, 2005).

Die “Economic Policy Institute” (Weller, 2000) van Amerika het ‘n besprekingsdokument gepubliseer waarin die verhoging van die aftree-ouderdom en die effek daarvan op ‘n nasionale maatskaplike aftreefonds ondersoek is. Hierdie dokument voer aan dat daar drie redes is vir die positiewe effek wat ‘n verhoging in aftree-ouderdom op die nasionale maatskaplike aftreefonds sal hê:

- aangesien mense langer moet werk voor hulle die voordele uit ‘n nasionale maatskaplike aftreefonds kan onttrek, sal dit lei tot hoër belastings wat elke individu in die nasionale maatskaplike aftreefonds inbetaal;
- aangesien mense eers op ‘n hoër ouderdom volle voordele uit ‘n nasionale maatskaplike aftreefonds sal ontvang, sal mense vir ‘n korter periode afhanklik wees van hierdie voordele en dit sal lei tot ‘n verlaging van die totale voordele wat gedurende sy leeftyd aan ‘n individu uitbetaal word;
- aangesien die aftree-ouderdom verhoog word, sal dit lei tot ‘n verhoging in die aantal mense wat vóór die aftree-ouderdom sterf en dus sal hierdie groep mense nooit voordele uit die stelsel kan onttrek nie (Weller, 2000).

‘n Verhoging in die aftree-ouderdom beteken dus onder meer dat die individu weselik minder jare in aftrede sal spandeer. Alhoewel die gemiddelde persoon deesdae lank genoeg sal lewe om sy aftreejare te bereik, het navorsing getoon dat mense nie noodwendig baie ouer word as in die verlede nie. Terwyl die lewensverwagting by geboorte in 1997, 76,5 jaar was en jaarliks tussen 1960 en 1997 met 0,2 jaar gegroei het, het die lewensverwagting op ouderdom 65 van 82,7 jaar in 1997 jaarliks slegs met 0,09 jaar vermeerder (tussen 1960 en 1997). Daar word verder verwag dat die lewensverwagting op ouderdom 65 gedurende die volgende 75 jaar, jaarliks slegs met 0,05 jaar sal vermeerder. Dit is dus hieruit duidelik dat die normale aftree-ouderdom van werknemers vinniger as hierdie verhoging in lewensverwagting sal moet toeneem indien die gewenste uitwerking op die nasionale maatskaplike aftreefonds bereik wil word (Weller, 2000).

Gevolglik beteken ‘n verhoging in die aftree-ouderdom minder jare in aftrede en dus ‘n vermindering van voordele wat aan lede uitbetaal word. In Tabel 4.1 word verskillende opsies uiteengesit om voordele wat aan lede uitbetaal word deur middel van ‘n verhoging van



die minimum aftree-ouderdom te verminder. Om voordele oor die totale spektrum met 41% te verminder, moet die aftree-ouderdom verhoog word na 72,8 vir diegene van ouderdom 35 en na 71,2 jaar vir diegene van ouderdom 55 (Tabel 4.1: opsie 1). Alternatiewelik kan die vermindering van voordele ingefaseer word teen 'n koers van 25% vir persone van 55 en 46% vir persone van 35. Die gevolg hiervan is dat die aftree-ouderdom vir die 55-jarige persone sal verhoog tot 69 en vir die 35 jaar oue persone tot 73,6 jaar (Tabel 4.1: opsie 2) (Weller, 2000).

'n Verdere opsie is om slegs die helfte van die nodige vermindering van voordele te verkry uit die verhoging in aftree-ouderdom en die ander helfte uit direkte voordeelvermindering. Onder hierdie opsie sal die aftree-ouderdom tot 67,4 jaar vir persone van 55 jaar oud en tot 70,2 jaar vir persone van 35 jaar oud verhoog. (Tabel 4.1: opsie 3) (Weller, 2000).

Ingevolge navorsing wat in die VSA gedoen is, sal dit geen effek op die nasionale maatskaplike aftreefondsbesparing hê indien enige meer aggressiewe opsies as die bogenoemde oorweeg word nie (Weller, 2000).

Besprekings rondom vermindering van voordele betaalbaar uit 'n nasionale maatskaplike aftreefonds is gewoonlik geskoei op die gemiddelde werknemer. Daar moet egter in gedagte gehou word dat daar groot dispariteite is tussen die demografie van 'n werksmag. In die VSA is daar bevind dat die sogenaamde "African Americans", armes, blouboordjiewerknemers en minder geskoolde werknemers die ergste geraak sal word deur die voorgestelde vermindering in voordele. Dit is grootliks as gevolg van hulle laer vlak van inkomste en ook hul swakker algemene gesondheid. Verskillende werknemers het dus verskillende lewensverwagtings gebaseer op hul demografie en ekonomiese omstandighede (Tabel 4.2). Vroue leef langer as mans, wit mense leef langer as die sogenaamde "African Americans" en werknemers met 'n gemiddelde inkomste leef langer as werknemers met 'n lae inkomste. Die gevolg hiervan is dus dat indien die aftree-ouderdom met 'n vaste aantal jare verhoog word sommige werknemers erger geraak sal word as ander (Weller, 2000).

Deur ten tye van normale aftree-ouderdom lewensverwagting in ag te neem help om die ongelykhede soos hierbo bespreek verder te illustreer. Tabel 4.3 illustreer die aantal jare wat werknemers die volle voordele uit die nasionale maatskaplike aftreefonds sal ontvang (gegewe hulle werk tot die nuwe aftree-ouderdom). Indien voordele met 41% verminder

word (Tabel 4.3: opsie 1), sal die gemiddelde 55-jarige vrou in 2002, 16 jaar in aftrede spandeer. Vroue met 'n lae inkomste sal egter minder as 13 jaar in aftrede spandeer en mans met 'n lae inkomste slegs 8 jaar. Die situasie word verder vererger deur die feit dat sekere werknemers waarskynlik nie die nuut voorgestelde aftree-ouderdom sal bereik nie. Van diegene wat 65 jaar haal, sal 89% van vroue waarskynlik die ouderdom van 71 haal en 84% die ouderdom van 73. Onder mans met 'n lae inkomste, sal slegs 74% die ouderdom van 71 haal en 65% die ouderdom van 73. Dit blyk dus uit die bogenoemde dat 'n derde van mans met 'n lae inkomste wat die ouderdom van 65 haal vóór 73 sal sterf, en dié wat na 73 oorleef sal 'n wesenlik korter aftrede hê as enige ander persone (Tabel 4.2) (Weller, 2000).

Buiten die hoër moontlikheid van sterfte tussen ouderdom 65 en die nuut voorgestelde aftree-ouderdom, is daar ook ander lewenskwaliteitsfaktore om te oorweeg wanneer die aftree-ouderdom verhoog word. Sommige werknemers sal verplig word om af te tree weens swak gesondheid. Hierdeur sal werknemers se voordeelvlak nadelig beïnvloed word weens boetes wat ingestel sal word omdat die aftree-ouderdom nie bereik is nie. Dit is spesifiek van toepassing op die blouboordjiewerknemers en ook ander werknemers met lae inkomste (Weller, 2000).

Opsommenderwys is dit dus duidelik dat indien die aftree-ouderdom van 'n nasionale maatskaplike aftreefonds verhoog word die werknemers noodwendig geforseer sal word om 'n korter periode in aftrede te spandeer. Dit is egter bewys dat spesifiek in die laer inkomstevlakke dit somtyds nie moontlik is nie weens swak gesondheid. Vir hierdie persone is daar dus net een opsie en dit is om die werksmag te verlaat vóór die aftree-ouderdom. Die gevolg hiervan sal 'n wesenlike laer voordeleskaal (weens die oplegging van boetes vir vroeë diensbeëindiging) wees as vir iemand wat kon werk tot op die aftree-ouderdom. Daar moet in gedagte gehou word dat 'n nasionale maatskaplike aftreefonds spesifiek ontwerp word om as versekering vir hierdie klas van werknemers te dien en dit maak dus nie sin om die aftree-ouderdom te verhoog nie aangesien dié klas werknemers wat die versekering die nodigste het, die meeste benadeel sal word (Weller, 2000).

### 4.3 Verhoging van die nasionale maatskaplike aftreefonds-belastingkoers

Die verhoging in die nasionale maatskaplike aftreefonds-belastingkoers word gewoonlik as die eenvoudigste oplossing gesien om 'n wanbalans in 'n nasionale maatskaplike aftreefonds reg te stel. In die VSA is die belastingkoers in die jare 1950 – 1990 met 3 persentasiepunte verhoog. Dit het egter daartoe gelei dat die Amerikaanse kongres onlangs sy bekommernis oor die effek van die hoër belastingkoers op die nie-afgetrede werknemers uitgespreek het. Die grootste probleem is daarin gesetel dat die verhoogde belastingkoers die grootste negatiewe impak op families in die lae- en middelinkomstegroep met afhanklike kinders het (hierdie groep in die samelewing word ook die ergste getref deur verhogings in inkomstebelasting). In 1991 was 'n huishouding bestaande uit vier persone met 'n verdienste van ongeveer 50% van die mediaaninkomste vir so 'n huisgesin, se inkomstebelasting en geldelike las ten opsigte van die nasionale maatskaplike aftreefonds 20,1% van hul verdienste. (Tabel 4.4). Dit is 'n drastiese verhoging vergeleke met die situasie in 1955 toe die totaal van die twee belasting slegs 4% van so 'n familie se inkomste uitgemaak het. Die situasie is soortgelyk vir 'n familie bestaande uit vier persone wat 'n mediaaninkomste verdien (verhoging van 9,1% in 1955 tot 24,5% in 1991). So 'n familie se belastinglas is dus byna soortgelyk aan dié van 'n familie met dieselfde aantal lede met dubbel die inkomste. Die beginsels van 'n progressiewe belastingstelsel vereis dat die behoeftes van die persone wat die belasting betaal, gepaar moet word met die behoeftes van die persone wat die voordele ontvang. In die VSA het baie werknemers wat bydra tot die nasionale maatskaplike aftreefonds vandag lewenstyle ver onder dié van die persone wat voordele ontvang uit die fonds. Daar is bewyse dat persone in hulle sestiger jare ekonomies beter daaraan toe is jonger persone met families wat ondersteun moet word. Die uitwerking van 'n verdere verhoging in die nasionale maatskaplike aftreefonds-belastingkoers sal dus die nabelaste inkomste van lae- tot middelinkomstewerknemers die meeste affekteer en dus 'n negatiewe uitwerking hê op families wat kinders moet ondersteun. Die gevolg hiervan moet in gedagte gehou word aangesien die verhoging in die nasionale maatskaplike aftreefondskoers noodgedwonge sal lei tot 'n verhoging in die voordele van afgetredenes en 'n verlaging in die inkomste van werknemers, met die uiteindelijke gevolg van 'n verlaging in die investering in kinders (wat op hulle beurt die toekoms van die nasionale maatskaplike aftreefonds se inkomste is) (Bakija & Steuerle, 1994: 159-161).

#### **4.4 Besnoei voordeelvlak**

Die besnoeiing van voordele vir afgetredenes is 'n baie sensitiewe saak. Kortliks gestel: die besnoeiing van voordele het 'n baie groot uitwerking op 'n kleiner groep mense (die afgetredenes) as wat 'n verhoging van die belastingkoers het, maar beide sal dieselfde fiskale uitwerking hê (Bakija & Steuerle, 1994: 177).

Laasgenoemde versprei die uitwerking net oor meer mense. In die VSA het navorsing getoon dat 'n verlaging van 10% in voordele dieselfde effek as 'n verhoging van 10% in die belastingkoers op die finansiële toestand van die nasionale maatskaplike aftreefonds sal hê. Die verhoging van 1% in die belastingkoers sal die voorbelastinginkomste van die werknemers met 1% verminder, wat nie 'n wesenlike bedrag uitmaak nie, terwyl 'n vermindering van 10% in die voordeelvlak, 'n baie wesenlike bedrag uitmaak vir die persone wat afhanklik is van 'n nasionale maatskaplike aftreefonds vir hul oorlewing. Indien die vermindering van voordele nie met omsigtigheid oor 'n tydperk ingefaseer word nie, kan dit 'n baie negatiewe impak hê op die persone wat daardeur geaffekteer word. Die beste strategie om voordele te besnoei, is dus om langtermynbeplanning aan die dag te lê sodat kontantvloekrisisse voorkom kan word. Dan sal persone hul aftrede met redelike verwagtinge tegemoet kan gaan (Bakija & Steuerle, 1994: 177-178).

#### **4.5 Gevolgtrekking**

In hierdie hoofstuk is oorweging geskenk aan verskillende opsies wat beskikbaar is om 'n sukkelende nasionale maatskaplike aftreefonds reg te stel. Elk van hierdie opsies het 'n wesenlike invloed op hetsy die reeds afgetrede lede van die fonds of op die werkende bydraende lede van die fonds. Ongeag watter gedeelte van die lede negatief geraak word, is die uiteindelijke effek van enige van die bogenoemde opsies dat die bydraes tot die aftreefondse verhoog word of die voordele wat uitbetaal word, verminder word. Tot op hierdie stadium is daar op nasionale maatskaplike aftreefondse in alle dele van die wêreld gefokus om te verstaan hoe hierdie fondse funksioneer, te identifiseer wat die oorsake van finansieringsprobleme by hierdie fondse is en die opsies wat beskikbaar is om 'n sukkelende aftreefonds reg te stel. In die volgende hoofstuk gaan die klem verskuif na spesifiek die Suid-Afrikaanse situasie.

## **5 Suid-Afrikaanse maatskaplike sekuriteit**

### **5.1 Inleiding**

In hierdie hoofstuk word daar spesifiek gefokus op die Suid-Afrikaanse maatskaplike sekuriteit. Eerstens word daar 'n kort agtergrond geskets oor die huidige stand van maatskaplike sekuriteit in Suid-Afrika, waarna daar 'n vergelyking getref word tussen die Suid-Afrikaanse situasie en dié in ander ontwikkelende lande.

In die laaste gedeelte van die hoofstuk word daar 'n uiteensetting van die voorgestelde Suid-Afrikaanse nasionale maatskaplike aftreefonds gegee, sowel as 'n uiteensetting van die wêreldwye beste praktyke vir die daarstelling van 'n nasionale maatskaplike aftreefonds. Die Suid-Afrikaanse voorstel word dan op verskillende vlakke vergelyk met die beste praktyke om vas te stel of dit voldoen aan wat algemeen beskou word as die korrekte struktuur (en dus 'n laer risiko bevat vir onder meer die ontwikkeling van 'n finansieringskrisis) vir die daarstelling van 'n openbare maatskaplike aftreefonds.

### **5.2 Oorsig van die historiese en huidige stand van maatskaplike sekuriteit in Suid-Afrika**

Die huidige Suid-Afrikaanse maatskaplike aftreefondssituasie is in 2002 ondersoek, waarna daar 'n verslag genaamd “The 2002 Report of the Committee of Inquiry into a Comprehensive System of Social Security for South Africa” gepubliseer is. In dié verslag is die sterk punte sowel as die swak punte van die huidige situasie na vore gebring (Republic of South Africa National Treasury, 2007: 2).

In Suid-Afrika word pensioenfondse grootliks geadministreer deur die private sektor. Die administrasie van dié fondse is gegrond op 'n goed gevestigde wetlike raamwerk, gesofistikeerde instansies en kragtige finansiële markte. Die regulatoriese raamwerk waarin private pensioene bedryf word, is grootliks ooreenstemmend met internasionale standaarde. Daar is nie 'n verpligte bydrae tot hierdie fondse nie, maar selfs in ag genome hierdie feit, is die bydraevlakke in die formele sektor van die ekonomie hoog vergeleke met dié van ander lande (Republic of South Africa National Treasury, 2007: 2).

Vir diegene wat die aftree-ouderdom bereik sonder 'n pensioenfonds, word daar voorsiening gemaak in die vorm van 'n sogenaamde “old age grant” wat 'n minimum maandelikse inkomste verseker. Die aftree-ouderdom vir die “old age grant” is tans 65 vir mans en 60 vir vroue (Republic of South Africa National Treasury, 2007: 2;4).

Vir persone met 'n rekord van formele indiensneming is daar beperkte beskerming teen die verlies in inkomste weens werkloosheid in die vorm van die Werkloosheids-versekeringsfonds. Daar is egter 'n groot gaping in die beskerming van persone sonder 'n indiensnemingsgeskiedenis (Republic of South Africa National Treasury, 2007: 2).

'n Verdere meer fundamentele tekortkoming in die daarstelling van maatskaplike sekuriteit in Suid-Afrika is dat dit gegrond is op twee fiskale pilare: 'n maatskaplike ouderdomstoegewing wat na die armes omsien en 'n private pensioensektor wat gestruktureer is om belastingvoordele te verskaf aan diegene wat daardeur spaar. Die struktuur verskaf groter belastingvoordele aan die groep individue wat 'n sogenaamde hoër inkomste verdien as aan die groep wat 'n laer inkomste verdien. Die gevolg daarvan is dus dat die groep met 'n lae inkomste in werklikheid gepenaliseer word indien hulle sou spaar (Republic of South Africa National Treasury, 2007: 3).

Die afwesigheid van genoegsame riskoverspreiding (sogenaamde “risk pooling”) en die oneffektiewe beheer van administratiewe koste wat verband hou met besparings- en versekeringsprodukte gemik op die laer inkomstemark, is 'n verdere tekortkoming in die huidige stelsel (Republic of South Africa National Treasury, 2007: 3).

Gevolglik is die huidige situasie in Suid-Afrika dat twee-derdes van die Suid-Afrikaanse bevolking die aftree-ouderdom bereik sonder 'n befondste pensioenvoordeel en dus grootliks vir oorlewing afhanklik is van die maatskaplike ouderdomstoegewing. 'n Verdere skokkende statistiek is dat meer as die helfte van mense wat aftree met 'n befondste pensioen gedurende hulle aftrede minder as 28% van hulle jaarlikse inkomste vóór aftrede ontvang (Republic of South Africa National Treasury, 2007: 3-4).

Die uitdaging vir hervorming is om te bou op die positiewe aspekte van die huidige stelsel vir maatskaplike sekuriteit en sodoende 'n meer omvattende raamwerk daar te stel, waarin

besparing, risikoverspreiding en maatskaplike samehorigheid teenwoordig sal wees (Republic of South Africa National Treasury, 2007: 3).

In die afwesigheid van 'n gekonsolideerde nasionale maatskaplike aftreefonds in Suid-Afrika, word daar 'n verskeidenheid van ongekoördineerde voordeelskemas aangetref. Hierdie stelsels bevat openbare en private komponente met verskillende kategorieë werknemers, asook persone in eie diens (Republic of South Africa National Treasury, 2007: 11).

### **5.3 Vergelyking van die huidige situasie van maatskaplike sekuriteit in Suid-Afrika met dié van ander ontwikkelende lande (waar 'n nasionale maatskaplike aftreefonds in plek is)**

Die vraagstuk oor die korrekte organisasiestruktuur vir die voorsiening van pensioen en bejaardesorg in ontwikkelende lande kom toenemend na vore. Die 1994-verslag van die Wêreldbank (Barrientos, 2002: 2), “Averting the old age crisis: policies to protect the old and promote growth” het die veroudering van die bevolking as 'n probleem vir maatskaplike sorg uitgelig. In hierdie verslag het die Wêreldbank voorgestel dat ontwikkelende lande multipilaarpensioenstelsels in werking stel. Die bank het egter vervolgens sy fokus verskuif en amper eksklusief sy steun verleen aan die sogenaamde individuele aftreespaarrekeningplanne. Die grondrede daaragter was die aansienlike ekonomiese voordele wat uit hierdie planne sou vloei soos byvoorbeeld toenemende werk- en spaarinsentiewe, die versterking van kapitaalmarkte en verlaagde fiskale tekorte. In 1998 het die OECD (Barrientos, 2002: 2), 'n verslag: “Maintaining prosperity in an Ageing society” die lig laat sien waarin daar 'n meer gebalanseerde benadering voorgestel is om die ouderdomskrisis te hanteer. Ingevolge hierdie verslag sal die pensioenstelsels van lande hervorm moet word om voorsiening te maak vir 'n verouderende bevolking. Die hervormingsvoorstelle in hierdie verslag is gebou daarop om die ekonomiese bydrae van ouer individue te verhoog en stelsels in plek te plaas om die gesondheid van ouer mense te verbeter (Barrientos, 2002: 2).

'n Vergelyking tussen die huidige stand van maatskaplike sekuriteit in Suid-Afrika en Chili ('n ontwikkelende land waar daar 'n nasionale maatskaplike aftreefonds in plek is) is gepas weens die feit dat die twee lande baie faktore in gemeen het. Hulle het byvoorbeeld

soortgelyke ekonomiese strukture, soortgelyke politiese oorgangsprosesse en is gefokus op welvaartskepping. Chili was ook vóór hul pensioenfondshervorming met soortgelyke bekommernisse gekonfronteer as waarmee Suid-Afrika tans te kampe het (Masilela).

Chili het in 1981 'n pensioenhervorming te weeggebring waarin hulle stelsel verander is na 'n stelsel gebaseer op individuele aftreeplanne. Hierdie hervorming word as die bloudruk vir die hervorming van 'n nasionale maatskaplike aftreefonds in ontwikkelende lande gesien (Barrientos, 2002: 2).

Dit vloei hieruit voort dat die Suid-Afrikaanse nasionale maatskaplike aftreefondsposisie vergelyk moet word met die model wat algemeen aanvaar word as die bloudruk vir pensioenfondshervorming in ontwikkelende lande, naamlik dié van Chili.

- Chili

Soos reeds genoem is Chili se nasionale maatskaplike aftreefonds gebaseer op die beginsel van individuele aftreeplanne. Werknemers dra 10% van hul verdienste by tot 'n aftreespaarrekening wat gadministreer word deur 'n pensioenfondsbestuurder. Die pensioenfondsbestuurder bestuur die fondsbates en verseker dat die opbrengs gekrediteer word teen die individuele aftreerekening. Die pensioenfondsbestuurders word vir hul dienste vergoed in die vorm van 'n vaste maandelikse kommissie sowel as 'n verdienste-gebaseerde kommissie op die bydraes. In teorie ding pensioenfondsbestuurders mee op die vlak van kommissie, vlak van dienslewering en opbrengskoerse. In die praktyk egter is kompetisie beperk aangesien die resultate en koste van fondsbestuurders baie soortgelyk is en administratiewe beperkinge die oorplasing tussen fondse beperk tot twee keer per jaar (Barrientos, 2002: 8).

In Chili speel die staat 'n wesenlike rol in die voorsiening van aftreevoordele. Werknemers word verplig om aan 'n pensioenplan te behoort indien hulle deel is van die afhanklike arbeidsmag. Die staat reguleer verder pensioenfondsbestuurders se produkte, opbrengskoerse, vlakke van kommissie, beleggingsportefeuljes en die openbaarmaking van inligting. Die aftreebesparings word deur die staat gewaarborg in die geval van 'n pensioenfonds wat misluk. Gegewe die substansiële rol wat die staat speel, is dit moeilik



om die nasionale maatskaplike aftreefonds van Chili te klassifiseer as privaat (Barrientos, 2002: 9).

- Suid-Afrika

In 1993 was daar 9,3 miljoen pensioenfondsslede in 16 000 pensioenfondse in Suid-Afrika. Hierdie pensioenfondse se bates het 73% van die bruto binnelandse produk beslaan. Ongeveer 40% van die arbeidsmag in Suid-Afrika is gedek deur pensioenfondsplanne, maar die dekking onder die swart bevolking is aansienlik laer as die gemiddelde syfer. Affiliasie tot 'n pensioenfonds is nie verpligtend nie (Barrientos, 2002: 11).

Die grootste bron van ouderdomsondersteuning is in die vorm van 'n maatskaplike pensioen, 'n nie-bydraende pensioenfonds wat op 'n vermoëgrondslag 'n oumens-, ongeskiktheids-, en oorlewingspensioen uitbetaal. Hierdie maatskaplike pensioen word gefinansier deur algemene belastinginkomste. Individue is geregtig op hierdie pensioen ná 'n vasgestelde ouderdomsvlak en ook nadat hulle finansiële vermoë in oënskou geneem is (Barrientos, 2002: 12).

Die vergelyking tussen die posisie van Suid-Afrika en Chili word opsommenderwys in tabelvorm weergegee in Tabel 5.1.

Dit blyk duidelik uit die bostaande vergelyking tussen die maatskaplike sekuriteit in Suid-Afrika en Chili dat daar wesenlike verskille bestaan. Van die grootste verskille is die rol wat die staat speel in die daarstelling van 'n aftreefonds en die waarborge wat die lede geniet ten opsigte van hulle voordele. In die Suid-Afrikaanse situasie word aftreevoorsiening grootliks oorgelaat aan die individu wat gebruik maak van aftreeprodukte uit die privaat sektor.

Indien die verskaffing van maatskaplike sekuriteit in Chili gesien word as die bloudruk vir ontwikkelende lande, kan daar afgelei word uit die verskille tussen die situasie in Chili en Suid-Afrika, dat die huidige stand van maatskaplike sekuriteit in Suid-Afrika nie na wense is nie en hervorm behoort te word.

## **5.4 Oorsig van die voorgestelde Suid-Afrikaanse nasionale maatskaplike aftreefonds**

Soos reeds in die inleiding van hierdie werkstuk genoem is het President Thabo Mbeki op 9 Februarie 2007 in sy “State of the Nation Address” aangekondig dat voorstelle vir ’n bydraende verdienste-gebaseerde nasionale maatskaplike aftreefonds as deel van die 2007-begroting voorgelê sal word.

Die voorgestelde nasionale maatskaplike aftreefonds vir Suid-Afrika het sy oorsprong in die volgende prosesse:

- “The 2002 Report of the Committee of Inquiry into a Comprehensive System of Social Security for South Africa”;
- “The 2004 National Treasury Discussion Paper on Retirement Reform”;
- Navorsing wat onderneem is namens die “Foundations of Security Analysis and Design” (FOSAD) se maatskaplike aftreefondstaakspan (Republic of South Africa National Treasury, 2007: 1).

#### **5.4.1 Die algemene beginsels van ‘n nasionale maatskaplike aftreefonds is:**

- billikheid – redelike en billike bydraekoerse en voordeelskale vir alle deelnemers;
- samevoeging van risiko’s – samevoeging van fondse op ‘n nie-diskriminerende grondslag sodat die risiko’s versprei word;
- verpligte deelname – verpligte deelname van alle werknemers in die formele sektor, sowel as aanmoediging vir vrywillige deelname deur persone in die informele sektor;
- samehorigheid / solidariteit – minimum voordele gewaarborg deur voortgesette maatskaplike bystandstoelaes wat deur die begroting gefinansier word (Republic of South Africa National Treasury, 2007: 6).

#### **5.4.2 Raamwerk waarop die voorgestelde Suid-Afrikaanse maatskaplike aftreefonds gebou is**

##### *Verpligte deelname, gestandaardiseerde administrasie en minimum risiko*

Daar is ’n goed gevestigde saak uit te maak vir die gesamentlike voorsiening van basiese versekering teen katastrofiese gebeure soos byvoorbeeld dood, ongeskiktheid en werkloosheid deur middel van ‘n verpligte maatskaplike aftreefonds. Indien die bydrae tot so ‘n fonds vrywillig is, sal die mees weerlose deel van die bevolking (wat dit nie kan bekostig nie) heel waarskynlik verkies om nie daartoe te behoort nie en dus nie dekking geniet nie. Dit is dus ‘n gegewe dat indien almal ‘n gelyke, basiese beskerming teen lewenskrisisse wil geniet die bydrae tot so ‘n skema verpligtend moet wees (Republic of South Africa National Treasury, 2007: 9).

Daar is ‘n soortgelyke saak uit te maak vir die verpligte bydraes tot aftreevoorsiening. Alhoewel die meeste individue erken dat aftreevoorsiening van kardinale belang is, word daar in die praktyk opgemerk dat individue hierdie langtermynrisiko’s verdiskonteer, en dus besparing ten opsigte van aftreevoorsiening tot op later stadiums van hulle lewens uitstel. Bewyse toon dat alhoewel werknemers die belangrikheid van aftreevoorsiening beseft en hulle voornemens het om by aftree-planne aan te sluit, slegs ‘n baie klein persentasie dit in werklikheid uitvoer (Republic of South Africa National Treasury, 2007: 9).

‘n Verpligte stelsel wat geadministreer word as ‘n belasting lewer ook ‘n verdere kostebesparende voordeel as gevolg van die ekonomie van skaal waarmee die lidmaatskapsrekords en beleggingsbestuur gehanteer word (Republic of South Africa National Treasury, 2007: 9).

In die lig van besluitnemingsfoute deur die publiek en verder vererger deur die hoë koste van finansiële dienste vir laeinkomstewerknemers, is die argumente ten gunste van ‘n verpligte besparing oortuigend (Republic of South Africa National Treasury, 2007: 9).

In ag genome Suid-Afrika se huidige toestand en prioriteite, word daar twee vlakke van verpligte bydraes oorweeg:

- ‘n verpligte bydrae aan ‘n nasionale maatskaplike aftreefonds, tot ‘n maksimum van ‘n verdienstedrumpel. Die doel hiervan is om bestaande herverdelings en maatskaplike bydraeprogramme te komplementeer.
- ‘n verpligte aanvullende bydrae tot ‘n werknemerspensioenfonds of individuele aftreefonds gebaseer op ‘n persoon se verdienste bō die vasgestelde verdienstedrumpel, beperk tot ‘n sekere monitêre maksimum vlak ingevolge belastingaftrekbaarheid. Die doel hiervan is die versekering van toepaslike versekeringsdekking en genoegsame inkomstevervanging vir alle afgetrede inwoners (Republic of South Africa National Treasury, 2007: 10).

Die voorstel is dus dat die basiese nasionale maatskaplike aftreefonds voorsiening moet maak vir bydraes tot ‘n laekoste- nasionale aftreefonds, asook vir doods- en ongeskiktheidsdekking. Administratiewe reëlins moet eenvoudig, gestandaardiseer en koste-effektief wees. Dit moet die minimum vlak van finansiële kompleksiteit en beleggingsrisiko hê (Republic of South Africa National Treasury, 2007: 10-11).

### *Indiensneming, vergoeding en maatskaplike sekuriteit*

‘n Sleutelooring in die Suid-Afrikaanse situasie is: die uitbreiding van maatskaplike sekuriteit, die aanmoediging van werkskepping en die beskerming van die bestebare

inkomste van laeinkomstehuishoudings (Republic of South Africa National Treasury, 2007: 11).

‘n Sleutelargument ten gunste van die daarstelling van ‘n verdienste-gebaseerde nasionale maatskaplike aftreefonds is dat die huidige gaping tussen die belastingvoordelige besparingsprogramme wat beskikbaar is aan hoëinkomstewerknemers en die maatskaplike bystandsprogramme verwyder sal word. In ‘n goed gestruktureerde nasionale maatskaplike aftreefonds is die fiskale werking daarvan so gestruktureer dat dit ‘n positiewe skakel tussen die volgende faktore daarstel: werk, verdienste, besparing en huishoudelike inkomstesekuriteit. Die staat is ten gunste van ‘n maatskaplike sekuriteitsnet, maar wil ook graag hardwerkendheid, verdienste en besparing vergoed (Republic of South Africa National Treasury, 2007: 11).

#### *‘n Loonsubsidievoorstel*

‘n Loonsubsidievoorstel word verder voorgestaan om te verseker dat die minimum voordele aan werknemers dieselfde bly terwyl die koste verbonde daaraan om ongeskoolde en half-geskoolde arbeid in diens te neem verlaag (sien onderstaande voorbeeld) (Republic of South Africa National Treasury, 2007: 12).

Hierdie benadering sal groter deursigtigheid aan die maatskaplike beleid verleen, en verder ook verseker dat die maatskaplike aftreefondsplan gebaseer sal wees op ‘n ten-vollebefondste stelsel eerder as ‘n “pay-as-you-go”-stelsel (Republic of South Africa National Treasury, 2007: 12).

‘n Voorbeeld van die beoogde loonsubsidie in die huidige voorstel is ‘n rabat aan die werkgever (as ‘n krediet teen die PAYE- stelsel) bereken op die bruto vergoeding betaal aan ‘n werknemer wat minder as R45 000 per jaar verdien. Dit sal soos volg werk:

- werknemer met verdienste minder as R15 000 per jaar – die subsidie sal 1/3 van die totale vergoeding wees;
- werknemer met verdienste van R15 000 per jaar – die maksimum subsidie sal R5 000 wees;

- werknemer met verdienste tussen R15 000 en R45 000 per jaar – subsidie sal gelyk wees aan R7 500 minus  $\frac{1}{6}$  van die verdienste en
- werknemer met verdienste hoër as R45 000 per jaar – geen subsidie (Republic of South Africa National Treasury, 2007: 12).

Die totale koste van so 'n subsidie sal wesenlik wees (in die omgewing van R20 biljoen tot R30 biljoen per jaar) afhangende van die omvang van die dekking. Die verwagte ekonomiese impak van so 'n subsidie sal onder meer wees: verlaging van die totale koste van indiensneming, verlaging van die pryse, 'n aansporing om die verdienste op die teikenvlak van minimum verdienste te kry en werkskepping (Republic of South Africa National Treasury, 2007: 13).

Die grondrede agter 'n loonsubsidie is nie slegs om werkskepping aan te moedig nie, maar ook om te verseker dat die minimum lone, in arbeidsintensiewe sektore sowel as ander beroepe met 'n laeverdienstevlak, op 'n vlak is wat dit moontlik maak vir die werknemer om te oorleef. Dit is 'n meer aanvaarbare benadering om die lewenstandaard van werknemers te beskerm as om slegs op regulasies te steun aangesien bogenoemde metode ekonomiese aktiwiteit bevorder eerder as om dit te bekamp (Republic of South Africa National Treasury, 2007: 13).

#### *Bydraes tot maatskaplike aftreefondse en ander voordeelopsies*

- Strekking

Daar word voorgestel dat verpligte bydraes tot die nasionale maatskaplike aftreefonds gemaak word deur alle werknemers werksaam in die formele sektor. Verpligte bydraes deur huishoudelike werknemers en persone in eie diens sal oor 'n tydperk ingefaseer word (Republic of South Africa National Treasury, 2007: 14).

Om te verhoed dat die verpligte deelname aan die maatskaplike aftreefonds die spandeerbare inkomste van werknemers met 'n lae inkomste erodeer, word daar voorgestel dat 'n loonsubsidie ingestel word. Hierdie loonsubsidie sal dan die koste dek

van die bydraes tot die nasionale maatskaplike aftreefonds (Republic of South Africa National Treasury, 2007: 14).

‘n Verdere oorweging is die aanmoediging van vrywillige deelname aan die maatskaplike aftreefonds deur die persone werksaam in die informele sektor. Dit sal egter tot gevolg hê dat die struktuur van die nasionale maatskaplike aftreefonds so aangepas behoort te word dat dit voorsiening maak vir ongereelde bydraes byvoorbeeld vrywillige bydraes tot individuele spaarrekeninge binne die nasionale maatskaplike aftreefonds. Voorsiening moet ook gemaak word vir die vroeë onttrekking van geakkumuleerde vrywillige spaargeld, maar met die klem daarop om hierdie groep werknemers aan te moedig om hierdie fondse liewer te bewaar as te spandeer (Republic of South Africa National Treasury, 2007: 14).

- Bydraestruktuur

Daar sal voortgegaan word om die huidige ouderdomstoelae ten volle uit algemene inkomste te befonds en sal dus steeds ‘n nie-bydraende minimum vlak van aftreevoordele daarstel. Daar word egter voorgestel dat die huidige toelae aangevul word deur ‘n bykomende pensioen wat bestaan uit geakkumuleerde individuele aftreerekeninge. Hierdie metode sal dus verseker dat die administratiewe vermoë van die huidige nasionale maatskaplike aftreefonds gebruik kan word om aanvullende pensioengeld uit te betaal. Verder sal dit aan werkende persone ‘n effektiewe en veilige platform vir die bewaring van fondse daarstel (Republic of South Africa National Treasury, 2007 :14).

Daar word voorgestel dat bydraes tot aftreefondse uit verdienste uit drie dele behoort te bestaan:

- 1 ‘n universele verpligte bydrae tot die nasionale maatskaplike aftreefonds, beperk tot ‘n verdiensteplafon;
- 2 ‘n verpligte aanvullende bydrae tot ‘n pensioenfonds of individuele aftreefonds vir individue bo dié verdiensteplafon, tot en met ‘n sekere monitêre beperking. Die doel hiervan is om te verseker dat daar ná hul aftrede ‘n genoegsame vervangingskoers vir persone is; en



3 addisionele vrywillige bydraes tot 'n pensioenfonds of individuele aftreefonds (Republic of South Africa National Treasury, 2007: 14-15).

Om bogenoemde uit te voer sal huidige pensioenfondse dus aangepas moet word om 'n standaard- maatskaplike sekuriteitselement asook as 'n aanvullende beroepsvoordeel in te sluit (Republic of South Africa National Treasury, 2007: 15).

Daar word voorgestel dat die huidige pensioen- en voorsorgfondse toegelaat moet word om onder die nuwe maatskaplike aftreefonds die huidige fondse na die individuele rekeninge van hulle lede oor te dra. Dit sal gedoen word ingevolge 'n streng stel reëls en prosedures wat ontwerp sal word om 'n regverdige oordrag van voordele te verseker. Daar word verder voorgestel dat sulke aftreefondse moet voortgaan om fondse in te samel as deel van die vrywillige bydraes bo en behalwe die verpligte bydraes ingevolge die nuwe nasionale maatskaplike aftreefonds (Republic of South Africa National Treasury, 2007: 15).

- Bydraekoers

Die geskikte koers en samestelling van die bydrae tot 'n nasionale maatskaplike aftreefonds hang af van die voordele wat gefinansier moet word. Internasionale praktyk stel voor dat 'n koers van tussen 13 en 18% van na-belaste lone (ekwivalent aan 11,5 tot 15% van voor-belaste lone) vereis sal word om basiese aftreevoordele, ongeskiktheids- en doodsvoordele asook werkloosheidsversekering en administratiewe koste te finansier. In die struktuur van die voordeel sal egter ook aandag geskenk moet word aan die effek van demografiese tendense en die potensiele impak van HIV en vigs (Republic of South Africa National Treasury, 2007: 15).

Indien gesondheidsdekking ook ingesluit word by die dekking van die nasionale maatskaplike aftreefonds sal dit die bydraekoers wesenlik verhoog (moontlik 20 – 25%). Die huidige fiskale raamwerk maak reeds voorsiening vir wesenlike gesondheidsdekking, wat geadministreer word deur die provinsies en gefinansier word deur die begroting. Op hierdie stadium stel die nasionale tesourie nie voor dat gesondheidsdekking ingesluit word by die nasionale maatskaplike aftreefonds nie, maar dit is wel oopgelaat as 'n oorweging (Republic of South Africa National Treasury, 2007: 15).

- Bydraeplafon

Internasionale praktyk is om verpligte bydraes tot nasionale maatskaplike aftreefondse te beperk tot 'n vasgestelde vlak wat van tyd tot tyd aangepas word om die uitwerking van inflasie en gemiddelde toenames in verdienste te weerspieël (Republic of South Africa National Treasury, 2007: 15).

Tans is daar geen definitiewe voorstel vir die bydraeplafon nie, maar die nasionale tesourie oorweeg opsies om dit vas te stel onder die standaardinkomstebelasting op die werknemersdrumpel (SIBW) van R60 000, of om dit verder te laat strek as die drumpel. (Republic of South Africa National Treasury, 2007 :16).

Voorsiening kan ook gemaak word vir vrywillige addisionele bydraes. Dit sal dan bydraes uitmaak wat bereken word op 'n vlak hoër as die bydraeplafon. (Republic of South Africa National Treasury, 2007 :16).

- Befondsing

Moderne databestuurstegnieke maak dit administratief prakties moontlik dat aftreevoordele in individuele rekeninge kan akkumuleer en gekrediteer kan word met 'n gestandaardiseerde reële opbrengskoers. Die gevolg hiervan is die daarstelling van 'n veilige verpligte besparingsooreenkoms waarin alle deelnemers 'n administratiewe platform en 'n opbrengskoers sal deel (Republic of South Africa National Treasury, 2007 : 16).

Verpligte bewaring van fondse sal geld vir alle verpligte bydraes (Republic of South Africa National Treasury, 2007: 16).

- Administrasie en fondsbestuur

Daar is tans geen voorstel vir die administrasie en fondsbestuur op die tafel nie, maar die nasionale tesourie noem in hul dokument dat hierdie funksie in die meeste lande deur die staatsinstellings verrig word. Daar is egter ook lande waar die privaat sektor daarvoor verantwoordelikheid neem. Daar sal egter nog in die komende jaar verder aandag aan die struktuur hiervan gegee word (Republic of South Africa National Treasury, 2007 :16).

#### *Gekonsolideerde administrasie en voordele*

Daar is verskeie voordele verbonde aan 'n gekonsolideerde benadering tot maatskaplike sekuriteit. Dit sluit onder meer in: direkte beheer (deur die staat) oor 'n volledige databasis, ekonomie van skaal in administrasie, betaling en dataprozessering, ongekompliseerdheid en toegang vir begunstigdes. Dit verhoed egter nie die regering om die privaat sektor te kontrakteer om van hierdie funksies te verrig nie, maar dit vereis 'n standaardisasie van stelsels en geïntegreerde bedrogkontrolemaatreëls (Republic of South Africa National Treasury, 2007 :16).

## **5.5 Vergelyking van die voorgestelde Suid-Afrikaanse maatskaplike aftreefonds met beste praktyke vir nasionale maatskaplike aftreefondse**

### **5.5.1 Die Wêreldbank se beste praktyke vir die ontwerp van ‘n nasionale maatskaplike aftreefonds**

#### **5.5.1.1 Fondasies vir die Wêreldbank se voorstel**

##### *Basis vir openbare inmenging*

Die basis vir openbare inmenging by die daarstelling van aftreefondse is die risiko dat markte sal misluk en die herverdeling van inkomste van die rykes na die armes. Hierdie openbare inmenging het in sommige gevalle die uitwerking dat dit ekonomiese versteurings veroorsaak en daarom is dit nodig om die risiko van sulke versteurings uit te balanseer deur gebruik te maak van die riskosamevoeging (“risk pooling”) en herverdelingdoelwitte (Holzmann & Hinz, 2005: 39 ).

Openbare inmenging as gevolg van die vrees vir mislukking van markte mag nodig wees weens die ontoereikendheid van vraag en aanbod. Indien daar byvoorbeeld geen aanvraag is vir aftreeprodukte nie (weens individue se kortsigtigheid) sal daar ook geen aanbod van sulke produkte wees nie. Selfs al is daar aanvraag is dit steeds nie ‘n waarborg dat die private sektor produkte sal aanbied nie, tensy daar ‘n vorm van regulasie toegepas word. Die basis vir openbare inmenging word dus verder bespreek onder die hoofde van kortsigtigheid, afwesigheid van finansiële produkte, die behoefte aan regulasie en toesig, die behoefte aan regeringsbeskerming, die behoefte om inkomste op ‘n meer regverdige basis te herverdeel en samehorigheid (Holzmann & Hinz, 2005: 40).

- **Kortsigtigheid**

Individue mag in menige gevalle ‘n kort beplanningshorison hê en indien aftreebeplanning aan hulself oorgelaat word, is daar ‘n wesenlike risiko dat onvoldoende, indien enige, aftreebeplanning gedoen sal word. Die redes vir ‘n kortsigtige uitkyk op aftreebeplanning is onder meer die volgende: beperkte toegang tot krediet, die bestaan van ander meer drukkende verpligtinge (siekte, ongeskiktheid), natuurlike en politieke risiko’s

(vloede, droogte, burgeroorlog en inflasie) en die mening van individue dat die markte hul nie beskerm teen die laasgenoemde risiko's nie. Dit is daarom van die uiterste belang dat openbare inmenging sal plaasvind sodat daar verseker kan word dat geskikte produkte daargestel word wat individue sal beskerm teen alledaagse risiko's waarmee hulle te doen kry en dus verhoed dat hul 'n kortsigtige uitkyk op aftreebeplanning ontwikkel (Holzmann & Hinz, 2005: 40).

- Afwesigheid van finansiële produkte

Al het individue die behoefte en die wil om vir aftrede te beplan het hulle geskikte finansiële produkte met die nodige eienskappe vir langtermynaftreebesparing nodig. Hierdie produkte is normaalweg besparingsprodukte (bankdeposito's, aandele en skuldbriewe) om fondse na die nageslag oor te dra sowel as annuïteitsprodukte wat as versekering dien teen die onsekere datum van afsterwe. Sonder hierdie finansiële produkte en die kapasiteit om die risiko van afsterwe doeltreffend te bestuur, sal individue blootgestel wees aan 'n risiko om nie genoegsaam vir hul aftrede te voorsien nie. Selfs indien hierdie produkte bestaan, word daar steeds in sommige gevalle openbare inmening verlang in die vorm van opleiding en gewaarborgde voordele (Holzmann & Hinz, 2005: 40).

In die afwesigheid van hierdie produkte behoort daar openbare inmenging te geskied om te verseker dat daar doeltreffende finansiële produkte daargestel word (Holzmann & Hinz, 2005: 40).

- Behoefte aan regulasie en toesig

Die daarstelling van 'n funksionele en stabiele finansiële mark verlang inmenging van die openbare sektor deur middel van regulasie en toesig. Finansiële markte wat toegelaat word om te ontwikkel sonder inmenging van die openbare sektor loop die risiko dat hulle glad nie gaan ontwikkel nie, hul slegs in sekere segmente ontwikkel of indien hulle ontwikkel, mag hulle moontlik nie al die lantermyn- besparings- en annuïteitsprodukte lewer wat individue benodig nie (Holzmann & Hinz, 2005: 40-41).

- Behoeftte aan regeringsbeskerming

Selfs in die geval waar die privaat sektor mark-gebaseerde aftreeprodukte kan voorsien en daar 'n aanvraag van gewone werknemers is, mag daar steeds inmenging van die openbare sektor nodig wees om armoede te verlig en 'n meer regverdige verdeling van inkomste te verseker. Verdere openbare inmenging mag ook nodig wees om te verseker dat die deelname aan aftreebeplanning verpligtend is (Holzmann & Hinz, 2005: 41).

- Behoeftte om inkomste op 'n meer regverdige basis te herverdeel

'n Meer regverdige inkomsteverdeling kan slegs geskied deur middel van 'n herverdeling van inkomste van rykes na armes. Hierdie herverdeling kan geskied deur middel van die struktuur van die stelsel, insluitende spesiale begrotingsoordragte na laeinkomstewerknemers of die werkloses (Holzmann & Hinz, 2005: 41).

- Samehorigheid

Die definisie van samehorigheid in die konteks van nasionale maatskaplike aftreefondse is: die herverdeling van verdienste van die rykes na die armes, die samevoeging van risiko's tussen die versekerdes en die daarstelling van versekering selfs in die geval waar die risiko's nie ten volle gespesifiseer is nie. Hierdie drie aspekte van samehorigheid kan voorsien word in 'n nasionale maatskaplike aftreefondse, maar vereis inmenging deur die openbare sektor, soos byvoorbeeld voorsiening van 'n basiese pensioen, begrotingsoordragte na bydraers met 'n lae inkomste, samevoeging van risiko's of openbare waarborge (Holzmann & Hinz, 2005: 41).

#### *Die multipilaarbenadering: Diversifikasie en effektiwiteit*

Pensioenstelsels is fundamenteel metodes om die risiko van veroudering te hanteer en te bestuur. As 'n risikobestuursmeganisme behoort die effektiwiteit van pensioenfondse dus beoordeel te word op 'n persoonlike sowel as 'n saamgevoegde vlak (Holzmann & Hinz, 2005: 42).

Net soos in die geval van enige beleggingsportefeulje is die optimalisasie van verwagte opbrengste, terwyl risiko's deur middel van diversifikasie bestuur word, ook by pensioenfondse die grondliggende beginsel. In pensioenfondse manifesteer hierdie beginsel in die voordele verbonde aan die sogenaamde multipilaarbenadering wat bestaan uit vele elemente met verskillende karaktereenskappe. Indien hierdie pilare egter saamgevoeg word as een stelsel, sal dit die gewenste individuele en maatskaplike voordele bied terwyl risiko's tot 'n minimum beperk word (Holzmann & Hinz, 2005: 42).

Die voorgestelde multipilaarstelsel bestaan uit 'n kombinasie van vyf basiese elemente:

- a) 'n zeropilaar (nie-bydraende stelsel) in die vorm van 'n maatskaplike pensioen wat verseker dat 'n minimum vlak van beskerming geniet word;
- b) 'n eerste pilaar (bydraende stelsel) wat verbind is aan die vlak van verdienste, met die doel om 'n sekere gedeelte van inkomste gedurende aftrede te vervang;
- c) 'n verpligte tweede pilaar, wat essensieel 'n individuele spaarrekening uitmaak ('n rekening waar die lede se persoonlike bydraes in sy persoonlike rekening gespaar word);
- d) 'n vrywillige derde pilaar, wat baie vorme kan aanneem (individuele bydraes wat deur die werkgewer namens die werknemer gemaak word);
- e) Informele pilaar van beide finansiële en nie-finansiële ondersteuning aan die bejaardes, insluitende toegang tot gesondheidsorg en behuising (Holzmann & Hinz, 2005: 42).

Elk van die bogenoemde pilare hanteer unieke tipes risiko's. Zeropilare skenk aandag aan die risiko van armoede en likiditeitsbeperkinge. Die eerste pilaar hanteer onder meer die risiko's van 'n kortsigtige aftreebeplanning, lae verdienste selfs in die formele ekonomie en verkeerde beplanningshorisonne as gevolg van die onsekerheid van lewensverwagtinge en prestasie van finansiële markte. Die tweede pilaar hanteer die risiko van 'n kortsigtige aftreebeplanning en, indien dit doeltreffend ontwerp en bedryf word, word individue verder beskerm teen politieke risiko's. Die derde pilaar kompenseer vir die onbuigsame struktuur van ander stelsels (Holzmann & Hinz, 2005: 42-43).

Om 'n verskeidenheid van redes kan 'n nasionale maatskaplike aftreefonds, wat soveel as moontlik van die bogenoemde pilare insluit by sy struktuur, deur middel van risiko-diversifikasie meer effektief aftree-inkomste lewer en verseker. Die basis vir hierdie stelling is dat elke pilaar nie deur dieselfde risiko's beïnvloed word nie en hierdie struktuur lei dus tot 'n diversifikasie teen risiko's. Dit beteken dat weens die diversifikasie in die multipilaarstelsel byna enige vlak van aftree-inkomste of -opbrengs teen 'n laer koers van risiko gelewer kan word. 'n Eenvoudige voorbeeld hiervan is die verwantskap tussen 'n gewone openbare voordeel (eerste pilaar), wat verbind is aan die inkomste verdien oor 'n leeftyd of finale inkomste, en befondste individuele spaarrekeninge (tweede of derde pilaar afhangende van die struktuur van die stelsel). Die verdienste-gebaseerde voordeel uit die eerste pilaar is 'n funksie van verdienste en is dus blootgestel aan die risiko van variasie in gemiddelde verdienste. Individuele spaarrekeninge wat belê is in die finansiële markte is blootgestel aan die risiko gekoppel aan die groei van hierdie bates. As gevolg van die feit dat die groei in verdienste nie perfek gekorreleer is met die opbrengs van finansiële bates nie, sal die belegging minder riskant wees weens diversifikasie van die twee batekategorieë (Holzmann & Hinz, 2005: 43).

Hierdie voorgestelde paradigmaverandering na die gebruik van multipilaarstelsels is reeds regoor die wêreld in die hervorming van nasionale maatskaplike aftreefondse suksesvol gebruik (Holzmann & Hinz, 2005: 43-44).

#### *Die (netto) voordele van befondsing*

'n Befondste nasionale maatskaplike aftreefonds is een van die basiese elemente van die Wêreldbank se perspektief vir pensioenfondshervorming. Terwyl befondsing in beginsel in enige van die pilare kan plaasvind, behoort die deursneeland se netto voordele die hoogste vlak te bereik indien befondsing in die verpligte of vrywillige (tweede en derde) pilare plaasvind (Holzmann & Hinz, 2005: 44).

Die Wêreldbank besef dat daar beperkinge is op die voordele verbonde aan befondsing van die nasionale maatskaplike aftreefonds. Hulle is egter steeds van mening dat indien die effek op ekonomiese sowel as politieke vlak oorweeg word, 'n vlak van befondsing sal lei tot die beste kombinasie van potensiële voordele en risikobestuur (Holzmann & Hinz, 2005: 52).



### 5.5.1.2 *Doelwitte en kriteria wat die Wêreldbank se perspektief definieer*

Die evaluasie van die waarde en uitvoerbaarheid van pensioenstelselhervormings op die basis van verwagte uitkomst en die lewensvatbaarheid van die proses, verlang 'n oorweging van die doelwitte vir so 'n hervorming en die kriteria waarteen die proses van hervorming gemeet sal word (Holzmann & Hinz, 2005: 55).

#### *Primêre doelwitte*

Die Wêreldbank is van mening dat enige verpligte skema die volgende as primêre doelwitte behoort na te streef en te bereik:

- a) Genoegsaamheid verwys na die absolute vlak (voorkoming van armoede onder bejaardes) sowel as die relatiewe vlak (voldoende vervanging van verdienste) van aftree-inkomste, wat deur 'n pensioenstelsel voorsien behoort te word. Die doel van enige pensioenstelsel behoort te wees om te verseker dat alle mense, ongeag hul vlak of vorm van ekonomiese aktiwiteit, nie gedurende hul afgetrede jare verval na 'n vlak van uiterste armoede nie, en dat mense wat langer as die verwagte lewensverwachting lewe, beskerm word teen die finansiële risiko wat daarmee gepaard gaan. Die vlak van verdienste wat op 'n verpligte basis vervang moet word, sal afhang van vele faktore soos byvoorbeeld die toegang tot behuising, gesondheidsorg, toegang tot ander basiese dienste, geneigdheid tot besparing, vlak van ekonomiese aktiwiteit en die vlak van inkomste in die land. Die Wêreldbank se ondervinding toon dat, vir 'n tipiese werknemer, 'n aanvanklike mikpunt vir die vervanging van na-belastinginkomste uit verpligte pensioenstelsels ongeveer 40% van reële verdienste behoort te wees, ten einde sy lewenstandaard ná aftrede te kan volhou. Werknemers met 'n laer inkomste verlang vanselfsprekend hoër vervangingskoerse as wat werknemers met 'n hoër inkomste verlang. Die aftree-ouderdom affekteer ook die vlak van genoegsaamheid. Persone wat op 'n hoër ouderdom aftree, verlang gewoonlik 'n hoër vervangingskoers aangesien hulle normaalweg minder potensiaal het om hul pensioenvoordele aan te vul. 'n Teiken van hoër as 60% vir vervangingkoerse is nie lewensvatbaar nie aangesien die vereiste bydraekoerse onuithoudbare vlakke sal bereik (Holzmann & Hinz, 2005: 55).

Die daarstelling van 'n zero pilaar in die nasionale maatskaplike aftreefonds sal afhang van die omstandighede in elke spesifieke land. Terwyl die voorsiening van bejaarde-inkomstebeskerming 'n duidelike doelwit van enige struktuurstelsel behoort te wees, moet die beperktheid van fondse in 'n land se begroting geëvalueer word teen ander gebruike soos byvoorbeeld om ondersteuning te bied aan kinders, ensovoorts (Holzmann & Hinz, 2005: 56).

- b) Bekostigbaarheid verwys na die vermoë van individue en die gemeenskap om die bydraes tot die nasionale maatskaplike aftreefonds te kan bekostig. Dit is belangrik om in ag te neem dat hoë vervangingskoerse 'n beter aftrede skets, maar dat dit teen 'n koste kom wat gedurende die persoon se werkende jare betaal moet word. Die direkte koste is deur middel van hoër bydraes tot nasionale maatskaplike aftreefondse. Hierdie bydraes kan negatief impakteer op meer belangrike behoeftes soos byvoorbeeld uitgawes om kinders op te voed of investering in behuising. Die indirekte koste is deur middel van hoër insentiewe vir die vermyding van bydraes byvoorbeeld deur eerder in die informele sektor werkzaam te wees. Dit het weer 'n negatiewe impak op loopbaangeleenthede, wat weer negatief impakteer op die ekonomiese groei en die volhoubaarheid van die begroting (Holzmann & Hinz, 2005: 56).

Die Wêreldbank se ondervinding dui daarop dat bydraekoerse van hoër as 20% nadelig sal wees vir lande met middel- tot hoë inkomste en 'n goed ontwikkelde invorderingstruktuur. Vir lande met 'n lae inkomste kan die drumpel so laag so 10% wees (Holzmann & Hinz, 2005: 56).

- c) Volhoubaarheid verwys na die finansiële gesondheid van die skema, tans sowel as in die toekoms. Die skema moet op só 'n manier gestruktureer word dat die finansiële situasie nie sodanig verander dat daar onaangekondigde verhogings in bydraes, onaangekondigde toekomstige verminderings in voordele of onverwagse oordragte van die begroting nodig is nie. Anders gestel: al die aanpassings wat benodig word om die skema finansiëel gesond te hou (aanpassings in: aftree-ouderdom, bydraekoerse en voordeelvlakke) behoort by die struktuur van die stelsel in ag geneem te word (Holzmann & Hinz, 2005: 56-57).

- d) Robuustheid verwys na die vermoë van die stelsel om wesenlike skokke te absorbeer en volhoubaar te bly in onverwagte omstandighede. Die belangrikste kriteria is dat die vermoë van die stelsel daarin sal slaag om op die lang termyn die vervangingskoerse van die teikeninkomste te behaal. Die grootste skokke vir die stelsel kan in die vorm van ekonomiese, demografiese of politieke risiko's voorkom. Enige pensioenstelsel moet ontwerp word om hierdie en ander invloede te weerstaan, in ag genome die stabiliteit van die omgewing waarin die stelsel geïmplementeer is (Holzmann & Hinz, 2005: 57).

### *Sekondêre doelwit*

Die sekondêre doelwit van 'n verpligte pensioenstelsel (en vir die hervorming van so 'n stelsel) is om 'n ontwikkelende effek te hê, hetsy deur die vermindering van negatiewe impakte (soos die effek op arbeidsmarkte of op makro-ekonomiese onstabiliteit veroorsaak deur ongebalanseerde stelsels) of deur positiewe impakte (soos die verhoging van nasionale besparing en finansiële markontwikkeling) (Holzmann & Hinz, 2005: 57).

#### **5.5.1.3 Wêreldbank se hervormingskriteria**

Weens die feit dat die Wêreldbank gewillig is om 'n breë spektrum van hervormingspogings te ondersteun, is dit belangrik dat daar duidelike en deursigtige kriteria gestel word om hervormingspogings waaraan die Wêreldbank sy steun sal verleen te definieer. Terwyl die Wêreldbank buigsaam is teenoor lande se voorkeure ondersteun die Wêreldbank nie alle hervormingsvoorstelle deur lande voorgelê nie. Die rede hiervoor is dat daar te veel op die spel is vir die huidige of toekomstige afgetredenes en die land as 'n geheel om voort te gaan met 'n hervorming van 'n nasionale maatskaplike aftreefonds wat na alle waarskynlikheid nie die land se ekonomiese en maatskaplike doelwitte gaan bereik nie. Vier primêre kriteria word tans toegepas:

- a) Maak die hervorming genoegsame vooruitgang in die rigting van die doelwitte vir 'n pensioenstelsel?
  - Sal die hervorming redelike beskerming bied teen bejaardearmoede deur middel van doeltreffende toekenning van middele aan die bejaardes?
  - Voorsien dit die vermoë om volhoubaar te wees, gegewe die verbruikersvlakke, en kan dit maatskaplike stabiliteit verleen in die volle spektrum van sosio-ekonomiese toestande wat in die land heers?
  - Voldoen die hervorming aan herverdelingsbekommernisse?
  - Verskaf dit op 'n gelyke basis toegang tot aftreebesparing en armoedebeskerming aan alle persone met wesenlike ekonomiese deelname?

- Verskaf die hervorming besparingsmeganismes en basiese armoedebeskerming aan die informele sektor en werknemers wat grotendeels in die nie-ekonomiese sektor werksaam is?
- Verleen dit aan verskillende groepe van werknemers (byvoorbeeld mans, vroue, hoë inkomste, lae inkomste) gelyke aansporings om deel te neem aan die arbeidsmark?
- Geslagsgelykheid behoort eksplisiet oorweeg te word binne hierdie kriteria (Holzmann & Hinz, 2005: 58).

b) Is die makro- en fiskale omgewing by magte om die hervorming te ondersteun?

- Is die finansiële vooruitskattings deeglik oorweeg oor 'n lang tydperk en is daar genoegsame toetse gedurende hierdie tydperk uitgevoer oor die spektrum van moontlike veranderlikes in ekonomiese omstandighede? Ingesluit hierby is gedetailleerde vooruitskattings van die skema se langtermyn- fiskale volhoubaarheid, 'n oorweging van die voorgestelde maatreëls om oorgang van 'n nie-befondste na 'n befondste stelsel te finansier en die voorgestelde hervorming van inkomste- en uitgaweprogramme.
- Is die voorgestelde finansiering binne die beperkinge wat redelikerwys toegepas word op openbare sowel as private bronne? (Holzmann & Hinz, 2005: 58-59).

c) Kan die administratiewe struktuur die nuwe multipilaarpensioenskema doeltreffend bedryf?

- Het die regering die institusionele infrastruktuur en vermoë om die openbare elemente van die hervorming te implementeer en te bedryf?
- Is dit redelik om te verwag dat die privaat sektor die instansies sal kan ontwikkel vir enige private elemente?
- Bogenoemde twee punte sluit die vermoë in om bydraes te hef, om die bydraes na die verskeie pilare te kanaliseer en om voordele tydig uit te betaal, die vlak waarin rekenaars gebruik sal word, die beskikbaarheid van persoonlike identifikasienommers

(belangrik vir die individuele rekeninge) en die vaardigheidsvlak en opleiding wat benodig word vir die administratiewe vlak (Holzmann & Hinz, 2005: 59).

d) Is stappe voorberei vir die daarstelling van regulatoriese en toesighoudende reëlins en instansies, om binne die befondste pilare, teen aanvaarbare risikovlakke, te bedryf?

- Is die regering by magte om volhoubare en doeltreffende regulatoriese en toesighoudende stelsels in plek te plaas? Die doel van hierdie stelsels is om oorsigtelik beheer uit te oefen, verantwoordbaarheid te verseker en beleggingspraktyke vir openbare sowel as private instellings te monitor (Holzmann & Hinz, 2005: 59).

### **5.5.2 Vergelyking tussen die voorgestelde Suid-Afrikaanse nasionale maatskaplike aftreefonds en die Wêreldbank se voorstel**

#### *Openbare inmenging*

Die Wêreldbank stel voor dat enige nasionale maatskaplike aftreefonds, owerheidsinmending nodig het as gevolg van vier faktore: kortsigtigheid, afwesigheid van finansiële produkte, behoefte aan regulasie en toesig, behoefte aan regeringsbeskerming, behoefte om inkomste op 'n meer regverdigde basis te herverdeel en samehorigheid (Holzmann & Hinz, 2005: 39-41).

Die voorgestelde Suid-Afrikaanse nasionale maatskaplike aftreefonds sal onderliggend deur die owerheid bedryf word met 'n mate van privaatsektordeelname. Die privaat sektor sal grootliks daarvoor verantwoordelik wees om besparingsprodukte aan die werknemers in die hoërinkomstegroep te voorsien. Die owerheid sal egter tot op 'n sekere vlak alle werknemers se besparings invorder en belê (Republic of South Africa National Treasury, 2007: 18).

#### *Die multipilaarbenadering*

Die Wêreldbank stel voor dat 'n multipilaarbenadering gevolg word vir die daarstel van 'n nasionale maatskaplike aftreefonds. Die volgende pilare word as beste praktyk bestempel:

- a) 'n zeropilaar (nie-bydraend) in die vorm van 'n maatskaplike pensioen wat sal verseker dat 'n minimum vlak van beskerming geniet word;
- b) 'n eerstepilaar- bydraende stelsel wat verbind is aan die vlak van verdienste met die doel om 'n sekere gedeelte van vooraftreeinkomste ná aftrede te vervang;
- c) 'n verpligte tweede pilaar wat essensieel 'n individuele spaarrekening uitmaak;
- d) 'n vrywillige derde pilaar wat baie vorme kan aanneem (individueel, werkgewer-geborg);
- e) Informele intrafamilie/intergenerasiebronne van finansiële sowel as nie-finansiële ondersteuning aan die bejaardes, insluitende toegang tot gesondheidsorg en behuising (Holzmann & Hinz, 2005: 42-44).

Die voorgestelde Suid-Afrikaanse nasionale maatskaplike aftreefonds sal oor die volgende pilare beskik:

- a) 'n zeropilaar: 'n maatskaplike ouderdomspensioen wat dien as 'n veiligheidsnet teen armoede gedurende die aftreejare van 'n persoon se lewe. Hierdie pensioen sal befonds word uit die algemene owerheidsinkomste.
- b) 'n Eerste pilaar: Verpligte deelname aan die nasionale maatskaplike aftreefonds, tot en met 'n vasgestelde vlak van inkomste. Hierdie pilaar bied basiese aftree- en risikovooredele.
- c) 'n Tweede pilaar: Addisionele verpligte deelname aan private pensioenfondse, vir individue bó 'n sekere vlak van inkomste. Hierdie pilaar is om te verseker dat daar genoegsame inkomstevervanging plaasvind.
- d) 'n Derde pilaar: Bykomende vrywillige besparings. Hierdie besparings sal belastingverligting geniet.
- e) 'n Vierde pilaar: 'n Nie-kontantondersteuning van owerheidsweë wat die welvarendheid van die ouer gemeenskap bevorder (Furstenburg, 2007: 6).

Alhoewel dit blyk dat die voorgestelde Suid-Afrikaanse stelsel nie presies dieselfde daar uitsien as die voorgestelde Wêreldbankselsel nie, beskik die Suid-Afrikaanse stelsel ook oor 'n multipilaarbenadering met pilare wat al die doelwitte, soos uiteengesit in die Wêreldbank se voorstel, nastreef.

#### *Die (netto) voordele van befondsing*

Die Wêreldbank se voorstel behels dat befondsing vir 'n nasionale maatskaplike aftreefonds baie voordele inhou (Holzmann & Hinz, 2005: 44). Die huidige Suid-Afrikaanse voorstel is ook 'n befondste stelsel. Daar word verder voorgestel dat voordele in individuele rekeninge gehou word sodat daar verseker word dat daar nie aan persone meer uitbetaal word as hulle inbetalings plus die groei op dié inbetalings nie (Republic of South Africa National Treasury, 2007: 16).



*Primêre doelwitte*

Die Wêreldbank se primêre doelwitte is:

- a) Genoegsaamheid;
- b) Bekostigbaarheid;
- c) Volhoubaarheid;
- d) Robuustheid (Holzmann & Hinz, 2005: 55-57).

Die Suid-Afrikaanse voorstel se primêre doelwitte is:

- a) Genoegsaamheid;
- b) Bekostigbaarheid;
- c) Volhoubaarheid;
- d) Robuustheid (Republic of South Africa National Treasury, 2007: 7-8).

Dit blyk uit die bostaande dat die Suid-Afrikaanse voorstel se doelwitte ten volle ooreenstem met dié van die Wêreldbank.

*Sal die voorgestelde Suid-Afrikaanse stelsel die Wêreldbank se steun kry in ag genome die hervormingskriteria?*

In ag genome die feit dat die Suid-Afrikaanse voorstel op die meeste vlakke byna identies is aan en slegs minimale afwykings toon van dié van die Wêreldbank, asook die feit dat die voorgestelde Suid-Afrikaanse stelsel baie goed vertoon indien dit opgeweeg word teen die kriteria soos uiteengesit in afdeling 5.4.1.3 van hierdie werkstuk, behoort die Suid-Afrikaanse stelsel die Wêreldbank se steun te kry. Weens die feit dat hierdie voorstel nog nie aan die Wêreldbank voorgelê in nie, is daar nie enige mate van sekerheid oor wat die uitslag van so 'n voorlegging sal wees nie.

## 5.6 Gevolgtrekking

In die eerste gedeelte van hierdie hoofstuk is die huidige stand van maatskaplike sekuriteit in Suid-Afrika ondersoek en vergelyk met dié in ander ontwikkelende lande. Daar is bevind dat daar wesenlike verskille is tussen die huidige stand van maatskaplike sekuriteit in Suid-Afrika en dié van Chili (wat algemeen aanvaar word as die bloudruk vir die daarstelling van maatskaplike sekuriteit in ontwikkelende lande).

In die tweede gedeelte van die hoofstuk is die voorstel vir die daarstelling van 'n stelsel van 'n nasionale maatskaplike aftreefonds in Suid-Afrika ondersoek en vergelyk met die beste praktyke in die wêreld. Daar is bevind dat die Suid-Afrikaanse voorstel vir die daarstelling van 'n nasionale maatskaplike aftreefonds grootliks geskoei is op die beste praktyke soos uiteengesit deur die Wêreldbank. Die hoofstuk word afgesluit deur te oorweeg of die Suid-Afrikaanse voorstel vir die daarstelling van 'n nasionale maatskaplike aftreefonds die ondersteuning van die Wêreldbank sal verkry. Daar is bevind dat alhoewel die voorstel nog nie aan die Wêreldbank voorgelê is nie, die Wêreldbank sy steun daaraan behoort te gee (aangesien daar voldoen word aan die Wêreldbank se hervormingskriteria).

In hierdie hoofstuk is daar bevind dat die voorgestelde Suid-Afrikaanse maatskaplike aftreefonds se struktuur grootliks voldoen aan die beste praktyke soos uiteengesit deur die Wêreldbank. Dit beteken egter nie op sigself dat die voorgestelde stelsel nie 'n finansieringskrisis sal beleef nie, maar verskaf wel 'n mate van gemoedsrus aangesien die Suid-Afrikaanse tesourie sy voorstel gegrond het op die beste praktyke wat geskoei is op die Wêreldbank se ondervinding wat opgedoen is gedurende sy betrokkenheid by 80 lande se aftreefondshervorming (Holzmann & Hinz, 2005: 1).

In die volgende hoofstuk sal daar ondersoek word of die voorstel vir die daarstelling van 'n nasionale maatskaplike aftreefonds in Suid-Afrika ook blootgestel is aan die baie spesifieke oorsake vir die ontstaan van 'n finansieringskrisis by so 'n fonds. (soos geïdentifiseer in hoofstuk 3 van hierdie werkstuk).

## **6 Oorweging of die voorgestelde Suid-Afrikaanse nasionale maatskaplike aftreefonds blootgestel sal wees aan die oorsake van finansieringsprobleme by soortgelyke fondse**

### **6.1 Inleiding**

Soos reeds in hoofstuk 3 van hierdie werkstuk aangedui, bestaan daar basies drie hoofredes vir die ontstaan van finansieringsprobleme by 'n nasionale maatskaplike aftreefonds. Dit is finansieringsprobleme weens: finalebydraeskemas, die afname in die aftree-ouderdom en langer lewensverwagtings tesame met die afname in die bevolkingsgroei. Hieronder volg 'n oorweging of hierdie risikofaktore teenwoordig is in die voorgestelde Suid-Afrikaanse nasionale maatskaplike aftreefonds.

### **6.2 Finansieringsprobleme weens die finalebydraeskemas**

#### *Agtergrond tot die probleem*

'n Nasionale maatskaplike aftreefonds wat gebaseer is op die finalebydraeskema is daarop gegrond dat 'n begunstigde se voordele gedurende sy pensioenjare gebaseer sal wees op die bydraes aan die einde van sy lidmaatskap tot die skema. Aangesien 'n persoon se inkomste, en dus ook sy bydraes tot 'n nasionale maatskaplike aftreefonds, toeneem gedurende sy laaste jare van lidmaatskap, is dit voor die hand liggend dat 'n nasionale maatskaplike aftreefonds wat voordele gebaseer op finale bydraes uitbetaal, onder geweldige finansiële druk gebuk sal gaan wat in ekstreme gevalle aanleiding kan gee tot 'n finansieringsprobleem (Hoofstuk 3).

#### *Oorweging van die toepaslikheid op die Suid-Afrikaanse situasie*

Die voorgestelde skema vir voordeelluitbetaling word uiteengesit in die artikel "How will social security reform work?" (Mail & Guardian Online – March 2007). Ingevolge hierdie artikel sal elke persoon wat bygedra het by aftrede 'n pensioen sowel as dood- en ongeschiktheidsvoordele ontvang. Anders gestel sal 'n persoon se ontvangste uit die nasionale

maatskaplike aftreefonds gebaseer wees op die aantal bydraes wat 'n persoon tot die stelsel gelewer het, plus groei wat op hierdie bydraes ontvang is (Mail & Guardian Online, 2007).

Dit is dus uit die bogenoemde duidelik dat die voorgestelde nasionale maatskaplike aftreefonds vir Suid-Afrika, as aangeneem word dat dit soos voorgestel geïmplementeer word, nie gebaseer is op die sogenaamde finalebydraestelsel nie en dus nie blootgestel sal wees aan hierdie risiko nie.

### **6.3 Finansieringsprobleme weens die afname in die aftree-ouderdom**

#### *Agtergrond tot die probleem*

'n Potensiële finansieringsprobleem ontstaan by nasionale maatskaplike aftreefondse indien die werksmag wat bydra tot daardie stelsel begin om vroeër af te tree. Die rede hiervoor is tweeledig: eerstens weens die feit dat werknemers wat minder jare in die werksmag spandeer, noodwendig minder bydraes tot die stelsel kan maak, en tweedens, indien werknemers vroeër aftree, beteken dit dat hulle meer jare in aftrede sal spandeer en dus meer voordele uit die stelsel sal onttrek as wat voorheen voorsien is (Hoofstuk 3).

#### *Oorweging van die toepaslikheid op die Suid-Afrikaanse situasie*

Tabel 6.1 dui die persentasie mense per ouderdomsgroep aan wat afgetree het in die Suid-Afrikaanse ekonomie. Die data vergelyk die situasie in die jare 1991 – 1995 en 1996 – 2000 (Klintworth).

Met behulp van hierdie data kan daar duidelik afgelei word dat die tendens tot vroeër aftrede, soortgelyk aan dié van ander geïndustrialiseerde lande, wel in Suid-Afrika teenwoordig is. In Tabel 6.1 word aangedui dat aftredes in die ouderdomsgroep 50 - 54 gestyg het van 9% in 1991 - 1995 tot 15% in 1996 – 2000. Vir die ouderdomsgroep 55 – 59 het die persentasie aftredes gestyg van 24% tot 27%. Dit beteken dat vir persone onder 59 die persentasie aftredes verhoog het van 23% in 1991 – 1995 tot 42% in 1996 – 2000.

Die Suid-Afrikaanse nasionale maatskaplike aftreefonds sal dus blootgestel wees aan 'n soortgelyke situasie as die internasionale tendens (soos bespreek in afdeling 3.3 van hierdie werkstuk).

## **6.4 Finansieringsprobleme weens langer lewensverwagtings en die afname in bevolkingsgroei**

### *Agtergrond tot die probleem*

'n Langer as verwagte lewensverwagting affekteer die solvensie van 'n nasionale maatskaplike aftreefonds nadelig as gevolg van die feit dat die begunstigdes vir 'n langer periode as verwag voordele uit die stelsel sal onttrek (Hoofstuk 3).

'n Afname in die bevolkingsgroei hou ook 'n verdere risiko in vir 'n nasionale maatskaplike aftreefonds aangesien die aantal bydraende werknemers wat die afgetrede begunstigdes ondersteun, progressief minder raak (Hoofstuk 3).

'n Kombinasie van 'n langer lewensverwagting en 'n afname in bevolkingsgroei het 'n dubbele negatiewe uitwerking op 'n nasionale maatskaplike aftreefonds aangesien die aantal bydraers tot die stelsel afneem en die aantal onttrekkings uit die stelsel toeneem (weens die verlenging van die periode van onttrekking) (Hoofstuk 3).

### *Oorweging van die toepaslikheid op die Suid-Afrikaanse situasie*

'n Analise van lewensverwagting in Suid-Afrika moet aandag skenk aan die potensiële invloed van HIV. Terwyl die onderwerp van HIV buite die bestek van hierdie werkstuk val, is die geskatte projeksies soos gedetailleer in tabel 6.2 aangesuiwer om die invloed van HIV in te sluit (The Sapere Aude Consultancy, 2007: 5).

Die lewensverwagtingstabelle vir die Suid-Afrikaanse bevolking word uiteengesit in tabel 6.2. Dit is baie duidelik uit die detail dat daar vir alle bevolkingsgroepe 'n opwaartse tendens in die gemiddelde lewensverwagting is. Die hoogste groeisyfer in die verwagte lewensduur van individue is in die swart bevolkingsgroep met die lewensverwagting wat sal groei van 46,2 in 2005 tot 55,9 in 2075. Die laagste toename word verwag in die Asiër-

bevolkingsgroep met 'n toename van 64,2 in 2005 tot 68,5 in 2075 (The Sapere Aude Consultancy, 2007: 7-10).

Die vrugbaarheidskoerstabelle vir die Suid-Afrikaanse bevolking word uiteengesit in tabel 6.3. Uit die detail blyk dit duidelik dat daar 'n verwagte afname in die fertiliteitskoerse is van al vier die bevolkingsgroepe in Suid-Afrika, naamlik swart, bruin, wit en Asiër. Soortgelyk aan die lewensverwagtinganalise word die grootste verandering oor die volgende sewentig jaar ook verwag in die sogenaamde swart bevolkingsgroep, waar die vrugbaarheidskoers van 2,98 tot 2,01 sal daal. Die kleinste verandering word verwag onder die wit bevolkingsgroep waar die vrugbaarheidskoers van 1,75 tot 1,7 sal verminder. 'n Verdere faktor om te oorweeg as daar na die vrugbaarheidskoers gekyk word, is 'n vergelyking tussen die vrugbaarheidskoers en die vervangingsvlak. Indien die vrugbaarheidskoers onder die vervangingsvlak val, beteken dit dat elke persoon wat sterf nie vervang word deur 'n nuwe geboorte nie. Dit sal dus dui op 'n afname in die totale bevolking wat op sigself 'n verdere negatiewe uitwerking op die nasionale maatskaplike aftreefonds sal hê. In Suid-Afrika word daar verwag dat teen die jaar 2080 die vrugbaarheidskoers van alle bevolkingsgroepe sal daal tot onder die vervangingsvlakke (The Sapere Aude Consultancy, 2007: 7-10).

Opsommenderwys word daar voorspel dat die Suid-Afrikaanse bevolking in die afsienbare toekoms 'n stewige groeikoers in hul lewensverwagting sal sien. Hierdie groei in lewensverwagting sal gepaard gaan met 'n afname in die vrugbaarheidskoers.

Daar moet verder in gedagte gehou word dat in die geval van lewensverwagting sowel as in die vrugbaarheidskoers is die grootste verandering bespeurbaar in die swart bevolkingsgroep. Hierdie bevolkingsgroep beslaan 79,3% (gebaseer op 2005-statistiek) (The Sapere Aude Consultancy, 2007: 7-10) van die totale Suid-Afrikaanse bevolking en dus sal die verandering in die lewensverwagting en vrugbaarheidskoerse van hierdie bevolkingsgroep veroorsaak dat die uitwerking meer wesenlik is as in die geval van enige van die ander bevolkingsgroepe.

Die Suid-Afrikaanse nasionale maatskaplike aftreefonds sal dus blootgestel wees aan 'n soortgelyke situasie as die internasionale tendens (soos bespreek in afdeling 3.4 van hierdie werkstuk).

## **6.5 Gevolgtrekking**

In hierdie hoofstuk is die oorsake van 'n finansieringsprobleem by nasionale maatskaplike aftreefondse soos geïdentifiseer in hoofstuk 3 spesifiek toegepas op die Suid-Afrikaanse situasie. Daar is bevind dat finansieringsprobleme weens finalebydraeskemas nie van toepassing sal wees op die Suid-Afrikaanse situasie nie aangesien die struktuur van die voorgestelde Suid-Afrikaanse nasionale maatskaplike aftreefonds nie voorsiening maak vir finalebydraeskemas nie. Daar is egter bevind dat soortgelyke tendense as wat internasionaal ondervind word in die volgende areas: afname in die aftree-ouderdom, langer lewensverwagtings en 'n afname in bevolkingsgroei ook in Suid-Afrika aanwesig is.

Die gevolg hiervan is dat die voorgestelde Suid-Afrikaanse nasionale maatskaplike aftreefonds sodanig ontwerp moet word dat dit hierdie risikofaktore in so 'n mate hanteer dat dit die voortbestaan van die stelsel daarteen beskerm.

## 7      **Gevolgtrekking van navorsingsprobleem**

Die navorsingstelling wat hierdie werkstuk ondersoek en poog om te beantwoord kan opsommenderwys soos volg verwoord word: sal die voorgestelde Suid-Afrikaanse maatskaplike aftreefonds, soortgelyk aan vele fondse wêreldwyd, ook gebuk gaan onder 'n finansierings krisis?

Daar is bevind dat die oorsake van 'n finansieringsprobleem by nasionale maatskaplike aftreefondse basies in drie kategorieë geplaas kan word: finansieringsprobleme weens finalebydraeskemas, finansieringsprobleme weens die afname in die aftree-ouderdom en finansieringsprobleme weens langer lewensverwagtings en afname in bevolkingsgroei. Daar is bevind dat die voorgestelde Suid-Afrikaanse maatskaplike aftreefonds nie blootgestel sal wees aan finansieringsprobleme weens finalebydraeskemas nie, maar dat dit wel blootgestel sal wees aan die risiko's wat verband hou met finansieringsprobleme weens die afname in die aftree-ouderdom, weens langer lewensverwagtings en die afname in bevolkingsgroei. Hierdie bevindinge beteken nie op sigself dat die voorgestelde Suid-Afrikaanse maatskaplike aftreefonds noodwendig op 'n finansieringskrisis sal afstuur nie, maar daar moet seker gemaak word dat die stelsel op so 'n manier gestruktureer word dat hierdie risiko's aandag geniet.

Verder is daar aangetoon dat daar drie opsies is om 'n finansieringsprobleem by 'n nasionale maatskaplike aftreefonds reg te stel: die verhoging van die minimum aftree-ouderdom, die verhoging van die nasionale maatskaplike aftreefondsbelastingkoers en die besnoeiing van die voordeelvlak. Uit hierdie gedeelte kan daar afgelei word dat alhoewel 'n finansieringsprobleem by 'n nasionale maatskaplike aftreefonds wel reggestel kan word, die opsies beskikbaar om dit reg te stel verreikende gevolge op hetsy die reeds afgetrede lede van die fonds of op die werkende lede van die fonds sal hê. Dit is dus van die uiterste belang dat die struktuur van 'n nasionale maatskaplike aftreefonds op so 'n manier ontwerp word dat 'n finansieringskrisis ten alle koste vermy word, eerder as om dit op 'n later stadium reg te stel deur gebruik te maak van die beskikbare opsies soos uiteengesit.

Die toereikendheid van die struktuur van die voorgestelde Suid-Afrikaanse nasionale maatskaplike aftreefonds is beoordeel deur dit te vergelyk met soortgelyke stelsels in die res van die wêreld. Die Wêreldbank het ná sy betrokkenheid by 80 lande se nasionale



maatskaplike aftreefondshervormings sy bevindinge van beste praktyke vir die strukturering van nasionale maatskaplike aftreefondse gepubliseer. Die struktuur van die voorgestelde Suid-Afrikaanse nasionale maatskaplike aftreefonds is dus vergelyk met hierdie beste praktyke soos uiteengesit deur die Wêreldbank. Daar is bevind dat die Suid-Afrikaanse tesourie sy voorstel grootliks gebaseer het op die Wêreldbank se voorstel en die struktuur is dus byna identies aan die beste praktyke van soos uiteengesit deur die Wêreldbank. Dit is belangrik om te in ag te neem dat die korrelasie tussen die Wêreldbank se beste praktyke en die Suid-Afrikaanse voorstel nie die Suid-Afrikaanse voorstel vrywaar van die ontwikkeling van 'n finansieringskrisis nie. Die doel van die Wêreldbank se publikasie van die beste praktyke is om aan die bank se kliënte en die wye internasionale publiek riglyne te verskaf oor die verlangde strukturele ontwerp van 'n nasionale maatskaplike aftreefonds, alvorens die Wêreldbank finansiële hulp en tegniese ondersteuning sal bied aan 'n land se hervorming van sy nasionale maatskaplike aftreefonds.

Gebaseer op die bevindinge in hierdie werkstuk is dit dus duidelik dat indien daar wel 'n nasionale maatskaplike aftreefonds in Suid-Afrika ingestel word wat funksioneer volgens die voorgestelde raamwerk soos gepubliseer deur die Nasionale Tesourie, hierdie aftreefonds wel aan sommige finansieringsrisiko's soortgelyk aan dié wat internasionaal deur soortgelyke fondse ondervind word, blootgestel sal wees. Die skrywer glo egter dat deur die Suid-Afrikaanse voorstel te baseer op die beste praktyke soos uiteengesit deur die Wêreldbank gemoedsrus aan die Suid-Afrikaanse publiek sal verskaf. Die rede hiervoor is die feit dat die struktuur van die aftreefonds op so 'n manier ontwerp is dat die geïdentifiseerde oorsake van finansieringsprobleme by soortgelyke stelsels wêreldwyd, doeltreffend gehanteer is. Dit sal verhoed dat die voorgestelde Suid-Afrikaanse nasionale maatskaplike aftreefonds vóór sy inwerkingtreding reeds gedoem is tot die ontwikkeling van 'n finansieringskrisis.

## 8 Bibliografie

- 1 Aaron, HJ & Reischauer, RD, 2001 : *Countdown to reform: The great social security debate*, New York : The Century Foundation Press.
- 2 Bakija, JM & Steuerle, EC, 1994 : *Retooling social security for the 21st century – right and wrong approaches to reform* : The Urban Institute press.
- 3 Barr, N & Diamond, P, 2006 : *The economics of pensions* : Oxford Review of Economic Policy vol. 22 no1.
- 4 Barrientos, A, 2002 : *Comparing pension schemes in Chile, Singapore, Brazil and South Africa* : University of Manchester.  
Beskikbaar:  
<http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/30560/1/dp020067.pdf>
- 5 Barrientos, A, 2005 : *Pensions for life? The rise of pensions as a development issue*.  
Beskikbaar:  
<http://www.id21.org/insights/insights42insights-iss42-art00.html>
- 6 Cauchon, D, 2005 : *Social security gets stretched, strained by long retirements*.  
Beskikbaar:  
[http://www.usatoday.com/news/nation/2005-01-24-social-security\\_x.htm](http://www.usatoday.com/news/nation/2005-01-24-social-security_x.htm)
- 7 Die Burger : 12 Mei 2008.
- 8 Feldstein, M & Siebert, H, 2002 : *Social security pension reform in Europe*, Chicago : The University of Chicago Press
- 9 Furstenburg, B, 2007 : *Framework for Social security and retirement reform* : National Treasury, Republic of South Africa.  
Beskikbaar:  
[www.irf.org.za/Documents/Events/Investment%20Workshop%20Presentations/BARON%20](http://www.irf.org.za/Documents/Events/Investment%20Workshop%20Presentations/BARON%20)

- 10 Holzmann, R & Hinz, R, 2005 : *Old Age Income Support in the 21st Century*, The World Bank.

Beskikbaar:

[http://www.bcn.cl/carpeta\\_temas/temas\\_portada.2005-10-27.1690064663/pdf/Old\\_Age\\_Income\\_Support\\_Complete.pdf](http://www.bcn.cl/carpeta_temas/temas_portada.2005-10-27.1690064663/pdf/Old_Age_Income_Support_Complete.pdf)

- 11 Katsumata, YM, 2000 : *The impact of population decline and population aging in Japan from the perspectives of social security and labour policy*.

Beskikbaar:

<http://www.un.org/esa/population/publications/popdecline/Katsumata.pdf>

- 12 Klintworth, K : *Can you afford to retire at 60?*

Beskikbaar:

<http://www.acaciasasa.co.za/articles/pdfs/012Klintworth.pdf>

- 13 Mail & Guardian Online : How will social security reform work? : 5 March 2007.

Beskikbaar:

<http://www.mg.co.za/article/2007-03-05-how-social-security-reform-will-work>

- 14 Marais, F, 2007 : *Joint forum: Retirement and social security reform*.

Beskikbaar:

<http://www.treasury.gov.za/publications/other/ssrr/Session%20Four%20Papers/Joint%20Forum%20-%20Paper%20on%20DB%20vs%20DC%20251107.pdf>

- 15 Masilela, E : *Pension reform the Chilean experience*.

Beskikbaar:

<http://www.seb.co.za/NR/rdonlyres/e5nqaa5wzy6yy73zeyxqymkta5bk2bnyczwcvfzj2szk>

[ufpuoh3xwhhjix26mtx2f7m4vgtrxuoojirejm5ecqmaoch/e2007\\_PensReform\\_Elias\\_Masil\\_ela.pdf](http://ufpuoh3xwhhjix26mtx2f7m4vgtrxuoojirejm5ecqmaoch/e2007_PensReform_Elias_Masil_ela.pdf)

16 Overbye, E & Kemp, PA, 2004 : *Pensions: Challenges and Reforms*, Hants : Ashgate Publishing Limited.

17 Page, B, 2004 : *How pension financing affects returns to different generations*.

Beskikbaar: <http://www.cbo.gov/doc.cfm?index=5822>

18 Rapport : 6 Julie 2008.

Beskikbaar:

[http://www.news24.com/Rapport/Nuus/0,,752-795\\_2352806,00.html](http://www.news24.com/Rapport/Nuus/0,,752-795_2352806,00.html);

[http://www.news24.com/Rapport/Sake-Rapport/0,,752-803\\_2352505,00.html](http://www.news24.com/Rapport/Sake-Rapport/0,,752-803_2352505,00.html)

19 Republic of South Africa National Treasury, 2007 : *Social security and retirement reform, Second discussion paper*.

Beskikbaar:

<http://www.treasury.gov.za/search.aspx?cx=018115738860957273853%3Aj5zowsrmplic&cof=FORID%3A11&q=social%20security%20and%20retirement%20reform#1085>

20 The Sapere Aude Consultancy, 2007 : *Social Security projections South Africa 2005 - 2080*.

Beskikbaar:

[www.treasury.gov.za/publications/other/ssrr/Session%20Two%20Papers/Social%20Security%20Projections.pdf](http://www.treasury.gov.za/publications/other/ssrr/Session%20Two%20Papers/Social%20Security%20Projections.pdf)

21 The Urban Institute, 2008 : *Social security reform*.

Beskikbaar:

<http://www.urban.org/toolkit/issues/socialsecurity.cfm>

22 Weller, CE, 2000 : *Raising the Retirement age: The wrong direction for Social Security*.

Beskikbaar:

[http://www.epi.org/content.cfm/briefingpapers\\_raisingretirement\\_raisingretirement](http://www.epi.org/content.cfm/briefingpapers_raisingretirement_raisingretirement)

## 9 Tabelle

**Tabel 3.1**

*Trend toward earlier retirement*

Year	Civilian labor force participation rate of people aged 65 or over		Average age at which workers begin receiving OASI retirement benefits	
	Male	Female	Male	Female
1940	*	*	68.8	68.1
1950	45.8	9.7	68.7	68.0
1960	33.1	10.8	66.8	65.2
1970	26.8	9.7	64.4	63.9
1980	19.0	8.1	63.9	63.5
1991	15.8	8.6	63.7	63.5

Bron: Bakija, J.M & Steuerle, E.C. 1994: 43. *Retooling social security for the 21st century – right and wrong approaches to reform*. The Urban Institute press

**Tabel 3.2**

*Growth in elderly population and its impact on social security system*

Year	Persons aged 65 or over as a % of the total population	OASI beneficiaries as a % of total population	OASI beneficiaries per 100 covered workers
1950	8.0	1.8	6.1
1970	9.7	10.5	24.3
1990	12.3	13.6	26.6
2010	12.9	14.5	28.2
2030	19.9	20.5	42.7
2050	20.8	21.5	45.4

Bron: Bakija, J.M & Steuerle, E.C. 1994: 49. *Retooling social security for the 21st century – right and wrong approaches to reform*. The Urban Institute press

**Tabel 4.1**

*Benefit cuts at higher retirement ages*

Normal retirement age					Increase in retirement years compared to current law		
Age in 2002	Current law	Option 1: 41% across-the-board cut	Option 2: Phased-in cut (25-46%)	Option 3: Half of phased-in cut (12.5-23%)	Option 1: 41% across-the-board cut	Option 2: Phased-in cut (25-46%)	Option 3: Half of phased-in cut (12.5-23%)
55	66	71.2	69.0	67.4	5.2	3.0	1.4
45	66	72.2	71.0	68.8	5.6	4.4	2.2
35	67	72.8	73.6	70.2	5.8	6.6	3.2

Bron: Weller, C.E. 2000: 3 *Raising the Retirement age: The wrong direction for Social Security*.

Besikbaar: [http://www.epi.org/content.cfm/briefingpapers\\_raisingretirement\\_raisingretirement](http://www.epi.org/content.cfm/briefingpapers_raisingretirement_raisingretirement)

**Tabel 4.2**

*Life expectancy at age 62 in 1997*

		Chance of reaching a given age after reaching age 65 in 1996 (in percent)			
	Remaining life expectancy at age 65 (in years)	Age 69 %	Age 71 %	Age 73 %	Age 74 %
Total	17.7	90	85	80	77
Women	19.2	93	89	84	82
Men	15.9	88	85	75	72
African Americans	16.1	87	80	73	70
African American Men	14.2	84	76	67	63
Low-income women	15.6	88	81	74	71
Low-income men	11.3	82	74	65	61

Bron: Weller, C.E. 2000: 3 *Raising the Retirement age: The wrong direction for Social Security*.

Besikbaar: [http://www.epi.org/content.cfm/briefingpapers\\_raisingretirement\\_raisingretirement](http://www.epi.org/content.cfm/briefingpapers_raisingretirement_raisingretirement)

**Tabel 4.3**

*Life expectancies at new retirement ages*

<b>Option 1: 41% across-the-board cut</b>			
<b>Age in 2002</b>	<b>55</b>	<b>45</b>	<b>35</b>
<b>Number of extra working year to receive full benefits</b>	<b>5.2</b>	<b>5.6</b>	<b>5.8</b>
<b>Life expectancy at new retirement age</b>			
<b>Women</b>	<b>16.0</b>	<b>15.8</b>	<b>16.3</b>
<b>Men</b>	<b>12.8</b>	<b>12.8</b>	<b>13.3</b>
<b>African Americans</b>	<b>13.0</b>	<b>12.8</b>	<b>13.3</b>
<b>Whites</b>	<b>14.7</b>	<b>14.5</b>	<b>15.4</b>
<b>African American men</b>	<b>11.1</b>	<b>11.1</b>	<b>11.6</b>
<b>Low-income women</b>	<b>12.4</b>	<b>12.2</b>	<b>12.7</b>
<b>Low-income men</b>	<b>8.2</b>	<b>8.2</b>	<b>8.7</b>

<b>Option 2: Phased in cut(25 – 46%)</b>			
<b>Age in 2002</b>	<b>55</b>	<b>45</b>	<b>35</b>
<b>Number of extra working year to receive full benefits</b>	<b>3.0</b>	<b>4.4</b>	<b>6.6</b>
<b>Life expectancy at new retirement age</b>			
<b>Women</b>	<b>17.3</b>	<b>16.5</b>	<b>15.6</b>
<b>Men</b>	<b>14.1</b>	<b>13.4</b>	<b>12.7</b>
<b>African Americans</b>	<b>14.3</b>	<b>13.5</b>	<b>12.7</b>
<b>Whites</b>	<b>16.0</b>	<b>15.2</b>	<b>14.4</b>
<b>African American men</b>	<b>12.4</b>	<b>11.7</b>	<b>11.0</b>
<b>Low-income women</b>	<b>13.7</b>	<b>12.9</b>	<b>12.0</b>
<b>Low-income men</b>	<b>9.5</b>	<b>8.8</b>	<b>8.1</b>

Bron: Weller, C.E. 2000: 4 *Raising the Retirement age: The wrong direction for Social Security*.

Beskikbaar: [http://www.epi.org/content.cfm/briefingpapers\\_raisingretirement\\_raisingretirement](http://www.epi.org/content.cfm/briefingpapers_raisingretirement_raisingretirement)



**Tabel 4.4**

*Effective rates of social security tax and federal income tax for four-person families at various income levels, 1955 – 1991*

Year	Half median Income			Median Income			Twice median Income		
	Federal income tax	Social security tax	Total	Federal income tax	Social security tax	Total	Federal income tax	Social security tax	Total
1955	0.0	4.0	4.0	5.6	3.4	9.1	10.8	1.7	12.5
1960	0.2	6.0	6.2	7.8	4.6	12.4	12.1	2.3	14.4
1965	2.2	7.3	9.4	7.1	4.5	11.6	11.1	2.2	13.4
1970	4.7	9.6	14.3	9.4	6.7	16.1	13.5	3.4	16.8
1975	4.2	11.7	15.9	9.6	10.4	20.0	14.9	5.2	20.1
1980	6.0	12.3	18.3	11.4	12.3	23.7	18.3	6.5	24.8
1985	6.6	14.1	20.7	10.3	14.1	24.4	16.8	8.5	25.3
1990	5.1	15.3	20.3	9.3	15.3	24.6	15.1	9.5	24.6
1991	4.8	15.3	20.1	9.2	15.3	24.5	15.0	10.6	25.6

Nota: Effektiewe belastingkoerse is uitgedruk as persentasie van inkomste.

Bron: Bakija, J.M & Steuerle, E.C. 1994: 160. *Retooling social security for the 21st century – right and wrong approaches to reform*. The Urban Institute press

**Tabel 5.1**

*Main features of pension schemes*

	<b>Chile</b>	<b>South Africa</b>
<b>Main pension plan: Type</b>	Individual retirement saving plans	Social assistance
<b>Pension beneficiaries</b>	0.365m	1.42m
<b>Pension benefit</b>	Annuity from account balance at retirement	Difference between maximum benefit and means tested income
<b>Financed through</b>	Payroll contributions: Employees 10% of earnings	Government taxes
<b>Minimum pension benefit</b>	4/5 minimum wage	Maximum benefit
<b>Other contributory pension plans: Type</b>	(i) Social insurance (payg- closed to new entrants) (ii) Military and police (payg – defined benefit)	Private occupational plans (defined benefit, defined contribution, and providend fund)
<b>Number(millions) of members or accounts</b>	0.243	9.3 accounts
<b>Number of funds</b>	2	16000
<b>Assets as % GDP</b>	n/a	73
<b>Other assitential pension programmes</b>	For over 70s, ¼ of minimum wage	n/a
<b>Public expenditure on pensions as a % of GDP 1996</b>	5.9	2-3 (1990)

**n/a = not applicable**

**n/d = no data**

Bron: Barrientos, A. 2002: 8. *Comparing pension schemes in Chile, Singapore, Brazil and South Africa*. University of Manchester

**Tabel 6.1**

*Age distribution at retirement (South Africa)*

<i>Age group</i>	<i>1991 -1995</i>	<i>1996 – 2000</i>
50 – 54	9%	15%
55 – 59	24%	27%
60 – 64	37%	31%
65 – 69	22%	19%
70+	7%	7%

Bron: Klintworth, K. *Can you afford to retire at 60?*

Beskikbaar: <http://www.acaciasasa.co.za/articles/pdfs/012Klintworth.pdf>

**Tabel 6.2**

*South African life expectancy projections per population group*

<b>Population group</b>	<b>2005</b>	<b>2015</b>	<b>2025</b>	<b>2035</b>	<b>2045</b>	<b>2055</b>	<b>2065</b>	<b>2075</b>
Africans	46.2	46.3	46.8	47.3	48.8	50.8	53.2	55.9
Coloureds	56.8	57.9	58.2	58.3	59.3	60.7	62.4	64.2
Asians	64.2	64.1	63.9	64.1	64.8	65.9	67.2	68.5
Whites	65.7	66.2	65.4	66	67.1	68.3	69.8	71.2

Bron: Social security projections South Africa 2005 -2080. 2007: 7-10.

Beskikbaar:

<http://www.treasury.gov.za/publications/other/ssrr/Session%20Two%20Papers/Social%20Security%20Projections.pdf>

**Tabel 6.3**

*South African total fertility rate (TFR) per population group*

<b>Population group</b>	<b>2005</b>	<b>2015</b>	<b>2025</b>	<b>2035</b>	<b>2045</b>	<b>2055</b>	<b>2065</b>	<b>2075</b>
Africans	2.98	2.36	2.15	2.12	2.1	2.07	2.04	2.01
Coloureds	2.28	2.12	2	1.98	1.96	1.95	1.93	1.91
Asians	1.88	1.85	1.75	1.74	1.73	1.72	1.71	1.7
Whites	1.75	1.7	1.7	1.7	1.7	1.7	1.7	1.7

Bron: Social security projections South Africa 2005 -2080. 2007: 7-10.

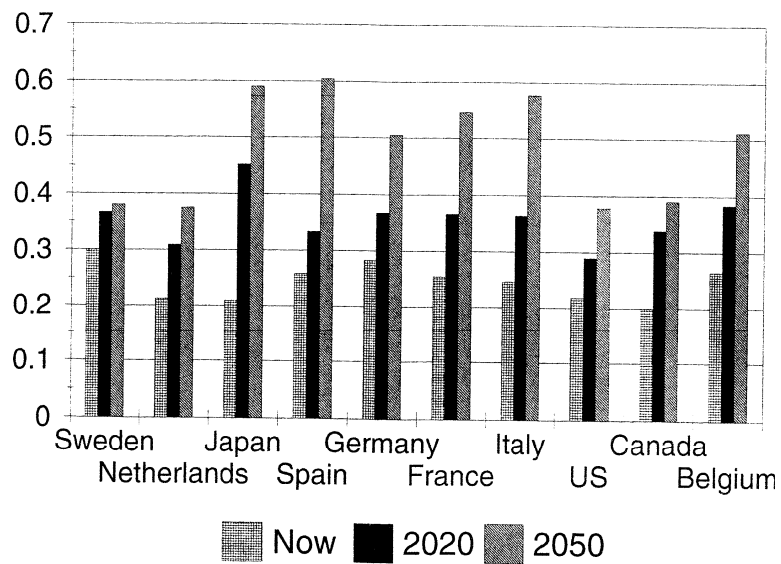
Beskikbaar:

<http://www.treasury.gov.za/publications/other/ssrr/Session%20Two%20Papers/Social%20Security%20Projections.pdf>

## 10 Figure

*Figuur 3.1*

*Ratio of individuals in the population aged sixty-five and up to those aged twenty to sixty-four*



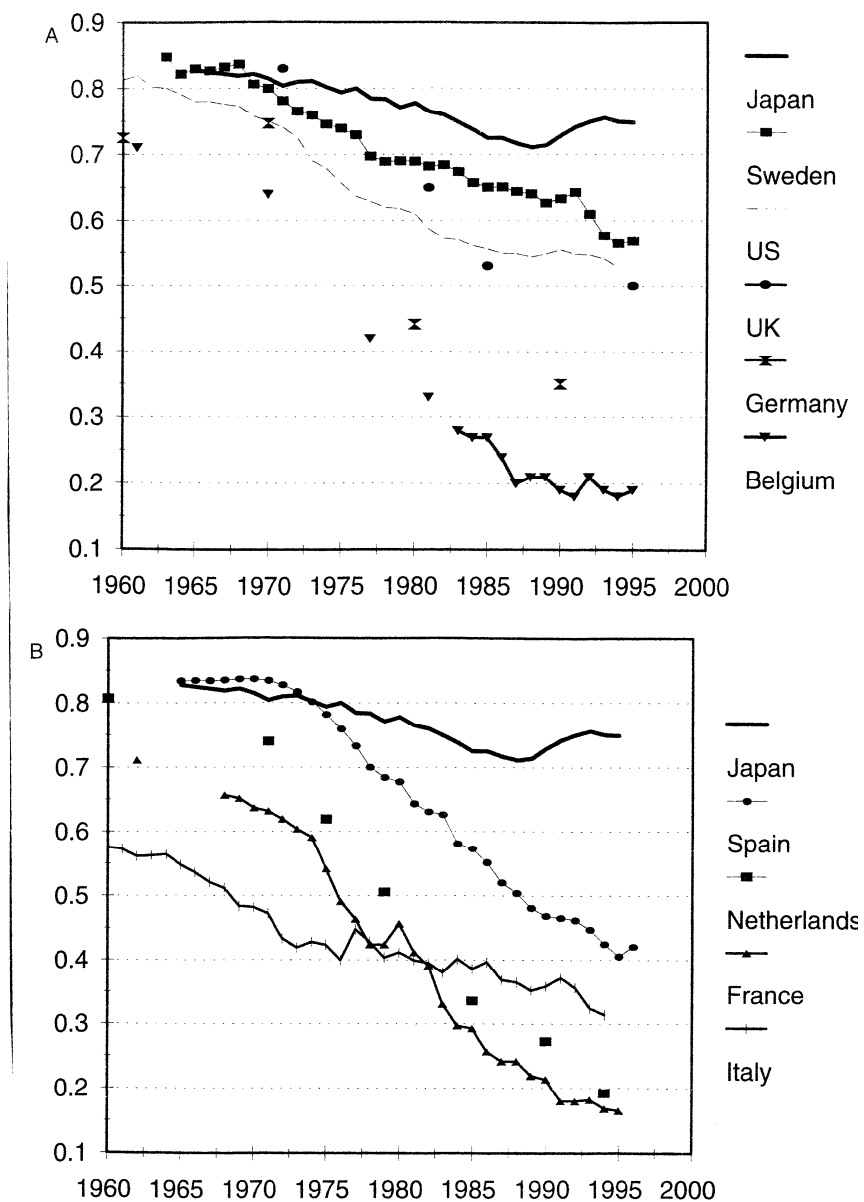
Bron: Feldstein, M. & Siebert, H. 2002: 51. *Social security pension reform in Europe*. Chicago: The University of Chicago Press

**Figuur 3.2**

*Labour-force participation trends for men aged sixty to sixty-four.*

*Panel A: Japan, Sweden, United States, United Kingdom, Germany and Belgium*

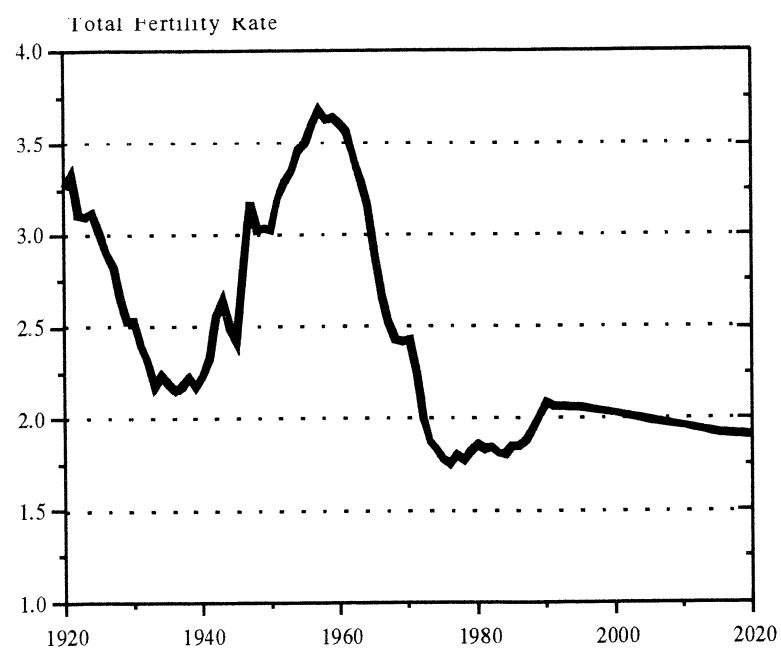
*Panel B: Japan, Spain, The Netherlands, France and Italy*



Bron: Feldstein, M. & Siebert, H. 2002: 52. *Social security pension reform in Europe*. Chicago: The University of Chicago Press

**Figuur 3.3**

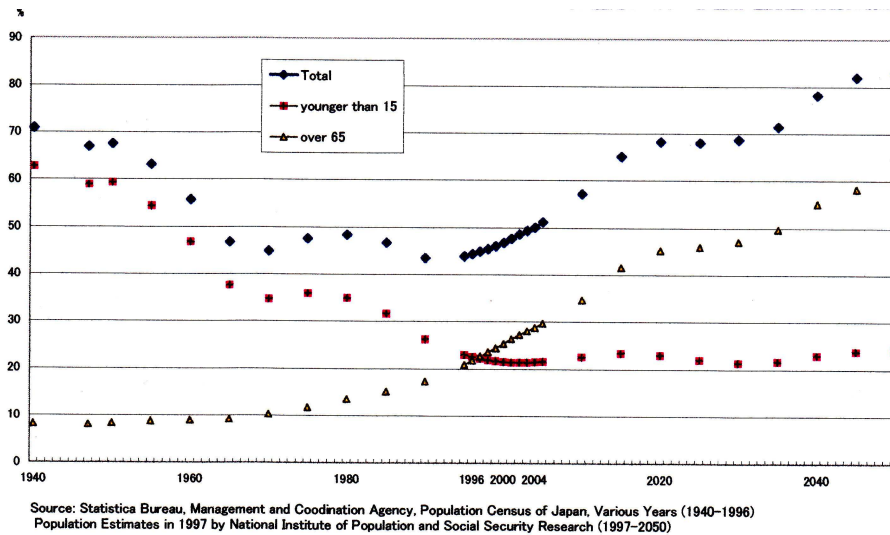
*Total fertility rates 1920 – 2020*



Bron: Bakija, J.M & Steuerle, E.C. 1994: 45. *Retooling social security for the 21st century – right and wrong approaches to reform*. The Urban Institute press

**Figuur 3.4**

*Japan's age dependency ratio – long-term trends*



Katsumata, Y.M, 2000: 1.*The impact of population decline and population aging in Japan from the perspectives of social security and labour policy.*

Beskikbaar: <http://www.un.org/esa/population/publications/popdecline/Katsumata.pdf>